Une étude de la politique commerciale canadienne

DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA POUR LES ANNÉES 1980

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue E2-103/1983F
ISBN 0-660-91133-7

Canada: $8.95
à l'étranger: $10.75

Prix sujet à changement sans avis préalable

AVANT-PROPOS

Rédigé à l'été 1982, le présent document a constitué le fondement analytique et factuel de l'analyse exhaustive de la politique commerciale canadienne effectuée par le gouvernement. Il a fait l'objet de nombreuses discussions avec des groupes et des particuliers du secteur privé ainsi qu'avec les provinces. Après examen des documents d'orientation qui ont été préparés à la suite de cette analyse, le gouvernement a jugé qu'il serait utile d'étendre la distribution. En conséquence, l'Étude a fait l'objet de certaines révisions, a été mise à jour, et est maintenant rendue publique.

Le gouvernement espère que l'Étude ainsi que le document de travail connexe intitulé *La politique commerciale du Canada pour les années 80* susciteront des débats publics dans plusieurs milieux et sauront faire comprendre l'importance du commerce pour le bien-être économique du Canada. Le gouvernement est d'avis que tous les Canadiens doivent se rendre compte que la participation à part entière du Canada sur les marchés internationaux est la clé du développement économique du pays. Ce n'est qu'en vendant toute une gamme de produits concurrentiels dans le monde que nous pourrons continuer de profiter de la gamme beaucoup plus vaste d'importations si fondamentalement liées à notre niveau et à notre qualité de vie. Afin de garantir le succès de nos activités d'exportation, il faudra accorder, consciemment, beaucoup plus d'importance à l'expansion d'une économie compétitive et au développement de nouveaux marchés aux quatre coins du globe. Le présent document analyse donc non seulement les facteurs qui, sur le plan extérieur, conditionneront le succès futur du Canada en tant que nation commerçante, mais aussi le rôle que joue le commerce dans l'économie canadienne et les liens qui existent entre la politique commerciale et d'autres considérations rattachées à la politique économique.

Dans un pays démocratique comme le Canada, la politique commerciale doit obtenir un appui certain du public. Le gouvernement constate avec satisfaction que les provinces, de nombreux groupes du secteur privé et un nombre important de particuliers ont manifesté beaucoup d'intérêt pour ce projet; ils ont exercé des pressions salutaires sur les ministres et sur leurs collaborateurs afin de les amener à élaborer une politique commerciale réfléchie qui corresponde à la réalité canadienne. Le gouvernement espère qu'ils continueront de le faire dans les années à venir, en s'inspirant des renseignements et des analyses contenus dans le présent document, tout comme il espère que l'étude encouragera les universités et diverses organisations du secteur privé à poursuivre l'étude de la politique commerciale du Canada.

Vice-premier ministre et
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Ministre d'État au
Commerce international

OTTAWA
Août 1983

Résumé analytique

UNE ÉTUDE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE

I. INTRODUCTION

La nécessité d'un cadre de politique commerciale pour promouvoir le développement économique du Canada.

II. COMMERCE INTERNATIONAL ET ÉCONOMIE CANADIENNE

Le rôle du commerce dans la gestion macro-économique de l'économie canadienne, son influence sur la structure économique et les schémas commerciaux du Canada, y compris leurs dimensions régionales. Analyse succincte de l'économie nationale et évaluation des perspectives régionales et historiques.

III. POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES

Étude du cadre de la politique industrielle (c.-à-d. l'adaptation et l'innovation industrielle, la politique de concurrence et les mandats de production mondiale) et des répercussions commerciales des politiques fiscale et monétaire, ainsi que des mesures touchant l'investissement, le transport et la main-d'oeuvre.

IV. PERSPECTIVES SECTORIELLES

Étude des points forts et des faiblesses des divers secteurs de l'économie sous l'angle du commerce international: par exemple, les secteurs d'exploitation des ressources (agriculture, pêche, produits forestiers, métaux et minéraux), l'énergie, les industries de transformation et de fabrication dont l'automobile, l'aérospatiale, les transports de surface, la pétrochimie, les télécommunications, les machines et le matériel ainsi que les industries de services.

V. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA

L'évolution de la politique tarifaire du Canada et des instruments non tarifaires connexes comme l'évaluation en douane. Examen critique des principaux éléments du régime d'importation du Canada (c.-à-d. les droits antidumping, les droits compensateurs, le contrôle des importations et des exportations). La nature et l'importance des règles du commerce international et leur incidence sur les instruments de politique commerciale du Canada. Le cadre institutionnel national pour la mise en oeuvre de la politique commerciale, y compris les relations fédérales-provinciales.

VI. ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET DÉVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS

Les possibilités, priorités et problèmes du développement des marchés d'exportation, et les conditions d'accès aux marchés. Présentation de certains instruments d'expansion du commerce tels le PDME, le financement des exportations, les foires et les missions commerciales. Le rapport qui

existe entre le commerce et l'aide au développement, et l'importance des accords de coopération industrielle et technique.

VII. INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET ENVIRONNEMENT COMMERCIAL

L'évolution du système du commerce et des paiements de l'après-guerre, et les principales institutions qui forment ce système: GATT, FMI, OCDE, CNUCED, etc. La contribution du Canada au fonctionnement de ces institutions, de même que leur pertinence au développement de la politique commerciale canadienne. Les tendances internationales et les forces de la concurrence agissant au sein de l'environnement commercial international. Évaluation des perspectives de l'économie mondiale pour les années 80 et de leurs incidences possibles sur le Canada.

VIII. GESTION DE NOS RELATIONS COMMERCIALES

L'interaction qui existe entre le commerce international et la politique étrangère. Étude des aspects bilatéraux et multilatéraux des grandes relations commerciales du Canada, des possibilités commerciales et des diverses approches du gouvernement pour relever les défis et résoudre les problèmes de débouchés. Nos relations avec les É.-U., l'Europe de l'Ouest et le Japon, ainsi qu'avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les pays en développement et l'Europe de l'Est.

IX. CONCLUSIONS

Table des matières

AVANT-PROPOS

I. INTRODUCTION 1

II. COMMERCE INTERNATIONAL ET ÉCONOMIE CANADIENNE 3
- Le cadre: évolution de la politique commerciale canadienne 3
- Perspectives régionales 11
- Le commerce mondial de 1945 à 1980 18
- Résultats commerciaux et économiques du Canada 22
- Note sur le commerce intra-société 37

III. POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES 39
- Politique des changes 39
- Politique monétaire et commerce 42
- Politique fiscale 44
- Politique en matière d'investissement 47
- Politique en matière de concurrence 50
- Politiques industrielles 53
  - Valorisation des ressources 54
  - Le renouveau économique 55
  - La structure corporative des grandes et petites entreprises 58
  - Retombées industrielles et régionales 62
- Politique en matière de transports 66
- Politique en matière de ressources humaines 67

IV. PERSPECTIVES SECTORIELLES 71
- Agriculture et conditionnement des aliments 73
- Poisson et produits du poisson 82
- Produits forestiers 85
- Métaux et minéraux 89
- Énergie 93
- Produits pétrochimiques 105
- Textiles, vêtements et chaussures 108
- Machines et matériel électriques 110
- Machines et matériel 114
- Produits automobiles 117
- Matériel de transport urbain 123
- Aéronefs 127
- Industrie maritime et construction navale 130
- Électronique 131
- Services 137

V. ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA 145
- Instruments de politique tarifaire 146
- Le tarif douanier dans les années 80 152

Mesures non-tarifaires touchant les importations et les exportations ... 154
Utilisation des instruments de politique commerciale pour des raisons autres que commerciales ... 164
Cadre institutionnel national ... 170

VI. ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET DÉVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS ... 175
Conditions d'accès des exportations canadiennes ... 175
Rôle du gouvernement dans l'expansion des exportations ... 180
Services et programmes d'expansion du commerce ... 183
Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation ... 188
Ententes industrielles et technologiques internationales ... 191
Plans de développement des marchés ... 192
Participation des provinces au développement des exportations ... 195

VII. INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ... 197
Évolution du système d'après-guerre en matière de commerce et de paiements ... 197
Le Canada et le GATT ... 199
Questions que le GATT devra traiter au cours des années 80 ... 205
Le FMI et la politique commerciale canadienne ... 213
La place de l'OCDE dans la politique commerciale canadienne ... 216
Le rôle de la CNUCED et des autres institutions des Nations Unies dans la conduite de la politique commerciale canadienne 218
Les accords de produits de base et le commerce des produits primaires ... 219
Perspectives économiques mondiales et concurrence internationale ... 222
Blocs commerciaux régionaux ... 225

VIII. GESTION DE NOS RELATIONS COMMERCIALES ... 227
L'interdépendance et la politique étrangère ... 227
L'élément commercial de la politique étrangère canadienne ... 228
Le cadre de gestion des relations ... 229
Les États-Unis ... 232
Communauté Économique Européenne ... 244
Japon ... 249
Autres relations commerciales ... 254
Pays en voie de développement et pays nouvellement industrialisés ... 254
Pays à commerce d'État ... 257

IX. CONCLUSIONS ... 269

GRAPHIQUES ET TABLEAUX

		Page
1.	Résultats commerciaux du Canada, 1965 à 1981	19
2.	Opérations au compte courant du Canada, 1960-1981	21
3.	Proportion des exportations de marchandises dans le produit intérieur brut	23
4.	Production et commerce extérieur des douze principaux pays développés, 1980	25
5.	Croissance de l'activité économique et des échanges commerciaux des pays industrialisés, 1963-1980	27
6.	Exportations canadiennes de marchandises, répartition procentuelle par principaux groupes de produits	28
7.	Produits manufacturés canadiens	30
8.	Degré d'auto-suffisance potentiel des secteurs manufacturiers canadiens, 1966-1981	31
9.	Termes de l'échange, 1968-1981	31
10.	Orientation vers l'exportation des principaux secteurs manufacturiers du Canada, 1966-1981	32
11.	Pénétration des importations des principaux secteurs manufacturiers au Canada, 1966-1981	33
12.	Balance commerciale canadienne par secteur manufacturier, 1966-1981	34
13.	Taux de croissance des exportations canadiennes de marchandises	35
14.	Taux de croissance des importations canadiennes de marchandises	36
15.	Secteurs manufacturiers (1980)	72
16.	Exportations canadiennes — 50 principaux produits — 1981	74
17.	Exportations énergétiques canadiennes, par destination et par valeur en 1981	94
18.	Capacité potentielle d'exportation de gaz naturel	95
19.	Estimation de la capacité annuelle de production d'uranium	98
20.	Chiffres de production et de vente pour l'industrie pétrochimique et certaines industries d'aval	106
21.	Industrie aérospatiale canadienne	128
22.	Électronique — Production et commerce internationaux	132
23.	Croissance du secteur des communications et de ses composantes	133
24.	Balance des paiements internationaux du Canada: Compte courant	141
25.	Exportations canadiennes vers les États-Unis	232
26.	Exportations du Canada vers des régions choisies, 1970-1980	243
27.	Commerce du Canada par pays	259
28.	Exportations nationales par pays et principales exportations, principaux pays	260
29.	Importations par pays et principales importations, principaux pays	264

Chapitre I

INTRODUCTION

> Parce que le Canada est l'un des pays les moins autarciques du monde, sa prospérité, son existence même dépendent d'une pleine utilisation de ses propres ressources particulières et d'un échange aussi avantageux que possible en vue de satisfaire à ses autres besoins. Non seulement sa fortune sera-t-elle en fonction de l'habileté et de l'énergie déployées, mais elle restera liée à l'existence continue d'un système international interdépendant et intégré pour le commerce et la finance. Tout ce qui est de nature à mettre entrave au fonctionnement d'un tel système, obstables au libre mouvement international des populations, des biens, ou des capitaux, ou la séparation et l'isolement artificiel au sein de l'économie mondiale de parties considérables se repliant dans l'autarcie, tout cela réduit d'autant la possibilité d'une avantageuse répartition internationale des tâches entre les nations (principe fondamental sur lequel reposent l'économie actuelle et le niveau d'existence du Canada).
>
> **Rapport Rowell-Sirois**

À la fin des années 30, les Commissaires des relations entre le Dominion et les provinces avaient encore fraîchement en mémoire les désastres de la Grande dépression. Ils se rendaient bien compte du besoin d'animer la politique économique canadienne d'idées progressistes. Ces dernières années, nous avons connu des conditions économiques fertiles en leçons similaires. En 1983, le Canada doit, une fois encore, faire en sorte que ses politiques économiques soient fondées sur les promesses de demain plutôt que sur les problèmes du moment.

Dans *Le développement économique du Canada dans les années 80*, le gouvernement a placé parmi les grandes priorités de la décennie l'instauration d'une croissance économique équilibrée et la réduction de l'inflation. Il a esquissé ses politiques et priorités de développement économique national et établi le cadre qui guidera ses actes dans les années à venir. Maintenant que sont terminées les négociations du Tokyo Round sur le commerce multilatéral, il est essentiel que l'approche canadienne aux problèmes de politique commerciale demeure fermement ancrée dans les réalités de l'économie canadienne et de l'environnement international dans lequel notre pays doit se tailler une place.

Les politiques commerciales canadiennes ont témoigné d'un remarquable degré de continuité dans l'après-guerre. Elles ont reflété un certain nombre de considérations de politique économique, commerciale et étrangère fondamentales à la prospérité économique de tous les Canadiens et à l'édification d'une nation forte, unie et indépendante.

Les années 80 présenteront, à la fois des défis et des possibilités pour la politique commerciale. La récession prolongée, accompagnée de niveaux de chômage sans précédent et de forts taux d'inflation persistant qui affligeaient la plupart des pays industrialisés, a exercé de sévères tensions sur le système commercial international.

On a mis en cause et à l'épreuve les avantages d'une plus grande libéralisation du commerce. Les pressions protectionnistes se sont intensifiées, tout comme les tensions entre grandes nations commerçantes.

La structure de l'économie mondiale est en pleine mutation. Il y a eu un net déplacement de la puissance industrielle des États-Unis vers le Japon, l'Europe et les pays nouvellement industrialisés (PNI). Malgré le récent recul du volume des échanges pétroliers mondiaux, les grands pétroliers ont vu leur richesse et, partant, leur pouvoir d'achat s'accroître de façon spectaculaire. La technologie est transférée à un rythme inégalé vers les pays en développement qui disposent d'une main-d'oeuvre bon marché et qui sont de plus en plus en mesure d'absorber de nouvelles techniques. L'innovation technologique exige également une restructuration plus rapide sur le plan intérieur et met à l'épreuve les capacités d'adaptation des industries des pays développés. Bref, la course pour soutenir la compétitivité s'est intensifiée alors même que la croissance de l'économie mondiale a ralenti.

C'est sur cette toile de fond que se fait notre évaluation de la politique commerciale — actuelle et future — du Canada, notamment en ce qui a trait à la pertinence de cette politique à des considérations économiques intérieures et à un milieu international en mutation. Le présent document renferme une revue détaillée des principales composantes de la politique commerciale du Canada et une analyse des possibilités et contraintes qui se présentent aux niveaux national et international. Il constitue la base du document abrégé intitulé *La politique commerciale du Canada pour les années 80*.

Chapitre II

COMMERCE INTERNATIONAL ET ÉCONOMIE CANADIENNE

D'autres choisirent de vivre de leur commerce et s'en trouvèrent bien mieux...

William Langland, *Piers the Ploughman*, 1370

Le Canada est une nation commerçante. Sa structure économique dépend en large part du commerce extérieur. Plus de 30% de son PNB provient de ses exportations de biens et de services. Mais il importe aussi une vaste gamme de biens d'équipement et de consommation qui ne peuvent être produits au Canada ou qui sont obtenus à meilleur compte à l'étranger. Des projets de développement massifs ont été réalisés pour desservir les marchés étrangers. Peu de pays dépendent aussi manifestement du commerce extérieur pour le développement de leur économie. Le Canada ne dispose que d'un marché interne restreint, et il ne bénéficie pas de l'accès préférentiel à un marché plus important que lui donnerait son appartenance à un bloc commercial régional. Étant donné l'importance de sa production de produits de base comme le nickel, le blé et l'uranium, son industrie hautement qualifiée pour la production d'aéronefs, d'automobiles et de centrales nucléaires ainsi que son rôle important en matière de services bancaires internationaux et de services d'études techniques, sa prospérité dépend de sa capacité à vendre ses biens et services dans de nombreuses parties du monde, et surtout aux États-Unis, en Europe de l'Ouest et au Japon. Par ailleurs, les Canadiens ont appris à dépendre de l'importation de nombreux biens de consommation et d'équipement qui répondent à des besoins essentiels et ce, au meilleur prix possible. Le commerce est donc un élément clé du développement efficace de l'économie canadienne et de la préservation d'un niveau de vie élevé pour les Canadiens. Ce chapitre étudie la croissance du commerce international au cours des 30 dernières années, la place du Canada dans ce commerce et les avantages qu'il offre pour l'économie canadienne. Il donne également une perspective régionale afin de démontrer l'importance du commerce international pour toutes les régions du Canada.

Le cadre: Évolution de la politique commerciale canadienne

Dans les quelques années qui précédèrent 1867, les colonies qui devaient se réunir pour former la Confédération avaient profité du libre-échange des produits primaires avec les États-Unis. Ce régime avait été demandé par les colonies pour compenser la perte du traitement préférentiel qui leur était auparavant accordé sur le marché britannique; il avait été négocié par la Grande-Bretagne en 1854 dans l'espoir de favoriser la viabilité économique de ces territoires britanniques. En 1866, les États-Unis dénoncèrent le Traité de réciprocité, portant un préjudice considérable au commerce et aux investissements au Canada. Suite à la Confédération, la nou-

velle nation entreprit immédiatement de rechercher de meilleures conditions d'accès aux marchés américain et britannique.

Les résultats de ces efforts furent décevants: le Canada dut donc, en 1879, adopter la politique des tarifs élevés qui était alors en vogue dans la plupart des pays commerçants, sauf la Grande-Bretagne. La politique commerciale canadienne a donc toujours été conditionnée par les événements qui survenaient ailleurs, surtout aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Voilà qui n'est pas étonnant pour une économie relativement restreinte qui dépend fondamentalement du commerce avec des partenaires plus importants. Les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont tenté à maintes reprises, avant la Seconde Guerre mondiale, d'obtenir un meilleur accès au marché américain; mais leurs efforts ont toujours été rejetés puisque les États-Unis — de la Guerre civile aux années 30 — appliquaient une politique commerciale visant à protéger l'industrie américaine, politique qui a reçu son couronnement avec l'adoption, en 1930, d'un tarif (Smoot-Hawley) fort protectionniste. Dans le cas de la Grande-Bretagne, qui a souscrit aux politiques de libre-échange depuis le rappel des *Corn Laws* en 1846 jusqu'aux années 30, le Canada a recherché un accès préférentiel en suggérant à ce pays d'établir une discrimination à l'encontre des sources extérieures au Commonwealth. Ces efforts n'ont pas connu grand succès.

La Politique nationale de Sir John A. Macdonald cherchait à favoriser la croissance de l'industrie manufacturière au Canada, à accroître les revenus afin de financer l'aménagement de nouveaux services de transport devant former un trait d'union nationale, et à promouvoir le développement économique général. Macdonald prétendait également que sa politique freinerait l'émigration aux États-Unis, restaurerait la prospérité (par rapport à la dépression des années 1870), préviendrait le dumping de biens étrangers sur les marchés canadiens, encouragerait le commerce interprovincial et fournirait un levier pour les négociations tarifaires avec les États-Unis. Le système souffrit toutefois d'un conflit entre ses objectifs principaux puisqu'il devint vite évident que le développement interne dépendait sur la capacité de concurencer sur les marchés d'exportation. Durant de nombreuses années, on chercha alors à maintenir un équilibre délicat entre les mesures d'expansion des exportations et les mesures de protection de l'industrie canadienne. La création du Service des délégués commerciaux en 1895, bien avant que le Canada n'ait son service diplomatique, reflète l'importance qu'a toujours eue le commerce extérieur pour le Canada.

Bien qu'elle ait graduellement stimulé le développement du secteur de la fabrication, la Politique nationale n'a pas donné au Canada les débouchés dont il avait tant besoin pour écouler ses ressources et ses produits manufacturés. En 1897, dans un effort pour encourager la Grande-Bretagne à accorder l'accès préférentiel aux biens canadiens et pour soutenir les vues de ceux qui, dans ce pays, préconisaient le libre-échange au sein de l'Empire, le Canada accordait l'accès préférentiel aux biens britanniques et introduisait ainsi ce qui allait devenir le système de préférences du Commonwealth. La Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud suivaient son exemple en 1903, tout comme l'Australie en 1907, en accordant également l'accès préférentiel aux biens britanniques; les préférences n'étaient alors pas encore appliquées uniformément aux biens des autres Dominions. La Grande-Bretagne refusa toutefois d'accorder un régime réciproque et défavorisa ainsi les objectifs commerciaux des quatre nouvelles nations. Mais l'octroi de ces préférences entraîna des complications

avec d'autres nouveaux partenaires commerciaux comme la Belgique et l'Allemagne, le commerce avec ces pays étant régi par des traités NPF négociés par la Grande-Bretagne une génération auparavant. Ce pays prit des mesures pour dénoncer les traités applicables de sorte que les préférences ne puissent être appliquées qu'aux importations britanniques. Mais l'Allemagne répliqua en 1902 en frappant les biens canadiens de son tarif maximal.

En 1907, le Canada adopta une structure tarifaire établissant trois paliers de tarifs douaniers — le tarif préférentiel, le tarif intermédiaire et le tarif général. Les biens de la Grande-Bretagne et du Commonwealth étaient imposés au taux préférentiel, le plus bas; le tarif intermédiaire reconnaissait l'importance croissante du commerce avec des pays autres que la Grande-Bretagne et les États-Unis, ainsi que les obligations découlant de l'ensemble de traités NPF négociés par la Grande-Bretagne depuis le 17e siècle; les États-Unis restaient assujettis au niveau tarifaire le plus élevé, bien qu'ils aient été en voie de devenir le meilleur client du Canada. Le résultat de nouveaux efforts pour l'obtention de la réciprocité, un accord avec les États-Unis, fut rejeté lors de l'élection canadienne de 1911. Les industriels canadiens craignaient qu'un accès plus libre aux marchés des États-Unis ne soit plus que compensé par une concurrence accrue de la part des industriels américains. Le Canada s'était déjà doté d'un respectable secteur de la fabrication, en partie grâce aux investissements attirés par des tarifs élevés. Ainsi, les biens canadiens continuèrent d'être frappés des droits tarifaires américains les plus élevés, sauf pour les rares matières premières fortement en demande dans ce pays.

Après une série de négociations qui débutèrent en 1912 avec les Indes occidentales britanniques, le Canada introduisit le concept des «marges de préférence consolidées», qui allaient jouer un rôle important dans l'application du système de préférences britanniques ou du Commonwealth. Selon ce système, même si les taux pouvaient varier, la marge de préférence ne pouvait être changée, sauf par consentement mutuel. Ce système était introduit dans l'accord de commerce de 1924 avec l'Australie, selon lequel les deux plus anciens Dominions du Commonwealth acceptaient de s'échanger des préférences; mais le système ne fut pas appliqué à un accord similaire conclu avec la Nouvelle-Zélande en 1932, et ne fut que partiellement appliqué à l'accord de commerce de 1932 avec l'Afrique du Sud. Entre temps, la Grande-Bretagne commença à s'affranchir du concept de libre-échange par l'introduction sélective de tarifs et, en 1919, par l'application pour la première fois des préférences favorisant les pays du Commonwealth. Pendant les années 20, le Canada poursuivit les négociations avec des pays non membres du Commonwealth, notamment la France, échangeant l'octroi de son tarif intermédiaire contre le bénéfice du régime de la nation la plus favorisée ou d'un traitement similaire par l'autre partie.

D'importants relèvements tarifaires et d'autres obstacles au commerce furent imposés dans de nombreux pays après la dépression des années 30, les exemples les plus notables étant le Tarif Smoot-Hawley adopté par les États-Unis en 1930 et l'introduction d'un tarif complet par la Grande-Bretagne en 1932. Les sérieuses contraintes posées par la situation économique internationale incitèrent finalement la Grande-Bretagne, le Canada et d'autres membres du Commonwealth à adopter un régime systématique et généralisé de préférences tarifaires lors d'une Conférence sur le commerce du Commonwealth tenue à Ottawa en 1932. Mais le système adopté à

Ottawa ne répondit pas aux attentes de ceux qui réclamaient le libre-échange entre membres du Commonwealth et l'imposition de mesures discriminatoires contre tous les autres. Vers les années 30, la structure du commerce du Canada s'était considérablement modifiée. Les États-Unis et la Grande-Bretagne absorbaient sensiblement la même quantité de biens canadiens, mais les États-Unis étaient devenus la principale source de nos importations. La politique commerciale fondée sur le libre-échange au niveau de l'Empire n'avait connu que des succès limités et avait perdu de sa pertinence devant les modes d'échange qui émergeaient. En 1934, les États-Unis introduisaient le *Reciprocal Trade Agreements Act* et commençaient à conclure des accords NPF par une série de négociations commerciales bilatérales. Le Canada décidait alors qu'il avait une possibilité d'améliorer la base de son commerce avec son principal partenaire et — à l'instar de la Grande-Bretagne — amorçait des négociations avec les États-Unis. Un accord de portée limitée était conclu en 1935.

En 1937-1938, en échange d'une réduction des tarifs américains, le Canada et la Grande-Bretagne diminuaient encore les leurs et supprimaient certains de leurs tarifs préférentiels. Le Canada acceptait également d'appliquer le tarif intermédiaire aux produits américains en échange de l'octroi du taux NPF et d'autres concessions pour certains de ses principaux produits d'exportation. Pour la première fois depuis 1866, le commerce entre le Canada et les États-Unis se faisait à nouveau sur la base de la nation la plus favorisée, l'exception étant que le Canada conservait son statut préférentiel au sein du Commonwealth. Dana Wilgress, l'un des architectes de la politique commerciale canadienne des années 30 et 40, résume ainsi la situation qui prévalait avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale:

> L'heureuse issue des négociations triangulaires de 1938 avait permis de stabiliser les relations commerciales avec les deux plus gros acheteurs de produits canadiens. Les Canadiens avaient ainsi réalisé un objectif qu'ils recherchaient depuis la naissance de leur nation. En réalisant cet objectif, le Canada s'était gagné le respect et la haute estime de ses partenaires commerciaux. Se trouvaient donc jetés les fondements de cette association qui devait jouer un rôle de leadership dans la promotion du commerce mondial par le multilatéralisme.[1]

Le bouleversement du système commercial et financier mondial dans les années 30 et 40 convainquit nombre de pays de la nécessité d'un nouveau départ. Les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada furent parmi les principaux instigateurs d'un nouvel ordre commercial fondé sur la réciprocité, la non-discrimination et le multilatéralisme. Le résultat fut la naissance de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, que le Canada appuie fermement depuis sa ratification en 1948. Cet accord est devenu le principal accord commercial du Canada et fonde la conduite de ses relations commerciales. Le GATT, qui est examiné plus en détail au chapitre VII, a fourni la tribune pour des négociations multilatérales successives visant la libération graduelle du commerce mondial.

---

[1] L.D. Wilgress, *Canada's Approach to Trade Negotiations*, Private Planning Association of Canada, 1963, p.13

Dans les dernières décennies, le gouvernement canadien s'est efforcé d'augmenter la production, l'emploi, la productivité et les revenus en recherchant de nouveaux marchés, en encourageant la spécialisation internationale et en favorisant davantage la concurrence sur le marché canadien. Au cours des années 50, il s'efforça en priorité d'obtenir des réductions des droits tarifaires frappant les exportations canadiennes de matériaux industriels, de produits alimentaires et de certains articles manufacturés. Il procéda concurremment à la réduction de certains tarifs protégeant l'industrie secondaire canadienne. Au cours des années 60, le Canada chercha surtout à obtenir de meilleurs débouchés pour ses produits finis tout en réduisant graduellement la protection dont bénéficiaient nos industries secondaires. La libéralisation du commerce multilatéral obtenue lors des diverses séries de négociations du GATT fut complétée par deux importantes ententes bilatérales avec les États-Unis — l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile et, à un moindre degré, les accords de partage du développement et de la production du matériel de défense. Ces événements se déroulèrent alors que les régimes de faveur des pays du Commonwealth perdaient de l'importance. Dans les années 70, d'autres accords bilatéraux de commerce non préférentiel et de coopération économique furent conclus avec la Communauté européenne et un certain nombre d'autres pays.

Une importante exception à cette tendance générale à la libéralisation des échanges a été faite pour toute une gamme d'industries de technologie courante, relativement intensive en main-d'oeuvre, y compris les industries du textile, du vêtement et de la chaussure. Le Japon, bientôt suivi par un certain nombre de pays en développement à coûts de production relativement faibles, a atteint des niveaux de pénétration sur le marché canadien (et sur les marchés d'autres pays industrialisés) aussi inacceptables que perturbateurs. Des mesures de protection temporaire ont donc été adoptées pour donner à ces industries le temps de procéder aux ajustements nécessaires. Ce processus a toutefois été lent, non seulement au Canada mais aussi dans d'autres pays similairement touchés. Ces mesures spéciales ont dans l'ensemble été maintenues au Canada comme ailleurs, surtout en ce qui concerne les textiles et les vêtements, régis par un accord international depuis les années 60.

À la suite du Kennedy Round des années 60 (sixième série de négociations commerciales multilatérales engagées sous l'égide du GATT), il se dégagea graduellement un consensus international selon lequel le temps était venu d'envisager de vastes négociations commerciales visant d'autres réductions tarifaires multilatérales, des mesures non tarifaires (qui avaient pris une importance croissante depuis le Kennedy Round) ainsi que l'étude plus systématique des besoins commerciaux des pays en voie de développement. Ces négociations furent lancées en 1973 lors d'une réunion ministérielle qui eut lieu à Tokyo. Le Canada avait à ce moment développé une base industrielle diversifiée et capable d'exporter toute une gamme de produits vers les marchés du monde entier. Ses objectifs lors des longues négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round reflétaient la structure industrielle plus complexe du Canada et incluaient les points suivants:

- réduire davantage le niveau des tarifs étrangers frappant les exportations canadiennes courantes et éventuelles;
- élargir davantage la zone commerciale extérieure où les produits canadiens peuvent entrer en franchise, y compris les États-Unis;

- éliminer ou réduire les barrières non tarifaires entravant les exportations canadiennes;

- par une libéralisation du commerce, augmenter les possibilités d'investissement et de production pour le Canada dans le domaine des matières et des produits alimentaires hautement transformés aussi bien que des produits entièrement ouvrés;

- procéder à des réductions tarifaires conformes à un environnement international davantage concurrentiel mais limiter les concessions tarifaires dans les secteurs particulièrement sensibles aux importations et fragiles du point de vue de l'emploi (tels que le textile et la chaussure);

- faire en sorte que les réductions convenues dans la protection canadienne soient étalées sur une période suffisamment longue pour permettre un ajustement ordonné au nouvel environnement commercial; et

- élaborer des changements souhaitables dans les règles commerciales internationales en ce qui concerne les droits compensateurs, les droits antidumping et les mesures d'exception prises contre les importations préjudiciables aux producteurs nationaux, tout en limitant la capacité des gouvernements étrangers de prendre des mesures arbitraires à l'encontre des exportations canadiennes.

Le Tokyo Round s'est déroulé dans un contexte économique généralement morose qui convainquit les participants de la nécessité de mesures substantielles et progressistes. Le Canada y a joué un rôle substantiel, et les résultats obtenus auront une grande influence sur l'évolution de l'économie canadienne. Ces résultats sont discutés en détail au chapitre V. Lors du Tokyo Round, l'attention se porta davantage sur les questions non tarifaires et marqua une étape importante dans l'évolution des politiques commerciales des principales puissances industrialisées, y compris le Canada; des politiques centrés sur les tarifs vers celles fondés sur des mesures non-tarifaires, ou dépendant sur ce que l'on a appelé le système de protection pour éventualités. Les tarifs douaniers ont toutefois fait l'objet d'intenses négociations et donné lieu à d'importantes concessions. Par ailleurs, il subsiste des tarifs qui nuisent considérablement à l'expansion de notre commerce d'exportation.

Tous les gouvernements provinciaux participèrent aux préparatifs des négociations et, dans le cadre d'une série de consultations à l'échelle du pays, contribuèrent à la mise au point d'objectifs précis et de positions de négociation pour le Canada. Le gouvernement tint également des consultations fréquentes et exhaustives — à une échelle jamais vue lors des négociations précédentes — avec les intérêts privés concernés: industrie, agriculture, pêche, groupes d'affaires, syndicats et représentants des consommateurs.

Les résultats, du point de vue du Canada, ont représenté un progrès significatif dans la libéralisation des barrières non tarifaires aussi bien que tarifaires. Les nouvelles possibilités d'exportations, plus étendues et plus sûres qui ont été ouvertes devraient avantager toutes les parties du pays et tous les secteurs de l'économie. Les tarifs canadiens seront réduits pour la plupart des produits, mais de façon graduelle

et en tenant compte du potentiel et des capacités concurrentielles des secteurs concernés. Ces réductions diminueront également le coût de nos facteurs de production tout en réduisant le coût d'une vaste gamme de biens de consommation. Enfin, en intégrant davantage l'industrie canadienne dans l'économie mondiale et en réduisant ainsi les incitations à faire de notre pays une économie de succursales, le Tokyo Round a contribué de façon importante à assurer une saine base commerciale pour le développement d'une économie canadienne efficiente et concurrentielle dans les années 80 et 90.

En ce qui a trait aux produits industriels, nos partenaires commerciaux ont fait nombre de concessions importantes. La moyenne pondérée des réductions des droits frappant les exportations canadiennes vers les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon se rapproche globalement de 40 pour cent. La réduction tarifaire canadienne moyenne est comparable. Règle générale, les réductions tarifaires convenues seront appliquées en huit étapes annuelles, dont la dernière devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1987. Une fois ces réductions pleinement effectuées, les droits de douane sur la plupart des articles manufacturés entrant dans la CE et au Japon varieront entre 5 et 7%, alors que les matières premières pourront, à quelques exceptions près, pénétrer ces marchés en franchise ou frappées de faibles droits. Les aéronefs civils ainsi que les moteurs et pièces d'aéronefs civils peuvent maintenant être importés en franchise dans ces pays, au Canada, aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays dans le cadre d'un accord sectoriel spécial. Pour les États-Unis, les tarifs moyens sur les articles manufacturés se situeront aux alentours de 4% bien que certains produits — quelques produits chimiques, les textiles et les chaussures — continueront d'être frappés de droits beaucoup plus importants. Pour l'essentiel, les matières industrielles entreront en franchise ou ne seront frappées que de droits très faibles. Fait tout particulièrement important pour le Canada, un certain nombre de tarifs américains couvrant une proportion importante des exportations canadiennes tels que les produits du papier et les machines seront éliminés. Dans l'ensemble, plus de 90% des exportations canadiennes actuelles bénéficieront de tarifs inférieurs ou égaux à 5% et une part considérable de nos exportations jouira de la franchise, compte tenu des échanges ayant lieu dans le cadre de l'Accord sur les produits de l'automobile.

En ce qui concerne les droits de douane canadiens, le taux moyen applicable aux importations industrielles assujetties à des droits sera ramené à 9-10 pour cent. La plupart de nos importations de matières premières industrielles continueront d'entrer en franchise. Comme d'autres participants, le Canada n'a procédé à aucune réduction — ou simplement à des réductions proportionnellement minimes — du niveau des droits canadiens sur des articles comme les textiles, les vêtements, les chaussures et les navires.

Au nombre des instruments non tarifaires du GATT on compte de nouveaux accords sur les droits compensateurs et les subventions, sur les obstacles techniques au commerce, sur les marchés publics, sur les procédures en matière de licences d'importation et sur l'évaluation en douane; un accord révisé sur les droits antidumping; et une entente sur la manière dont certaines obligations générales du GATT devraient être appliquées dans une optique d'amélioration du cadre commercial international, y compris la fourniture d'une base plus solide pour l'octroi d'un traite-

ment différencié et plus favorable aux pays en développement. D'une façon générale, ces instruments permettent de mieux contrôler nombre des obstacles non tarifaires auxquels se sont trouvés confrontés les exportateurs canadiens, et entraînent une plus grande «transparence» des pratiques des autres gouvernements pouvant gêner l'accès à leurs marchés. De plus, on a convenu de méthodes améliorées de règlement des différends et de surveillance internationale afin d'assurer la concrétisation des avantages attendus.

En ce qui concerne l'agriculture, les importantes concessions échangées avec nos principaux partenaires commerciaux touchent plus d'un milliard de dollars d'exportations canadiennes. Les concessions obtenues des États-Unis revêtent une importance particulière. Les échanges agricoles ont également été favorisés par les accords conclus sur certaines des barrières non tarifaires les plus courantes. D'importantes concessions étrangères ont été gagnées pour certains produits de la pêche: elles avantagent nos producteurs des côtes est et ouest, mais ne répondent pas pleinement aux objectifs canadiens. Enfin, nous avons obtenu de meilleures conditions d'exportation de notre whisky sur les marchés des États-Unis, de l'Europe et du Japon.

Les effets cumulatifs des neuf séries de négociations non-discriminatoires (sept dans le cadre du GATT et deux avec les États-Unis en 1935 et 1939) ont donné lieu à une situation où un grand nombre de manufacturiers canadiens peuvent maintenant accroître de façon appréciable leur productivité et atteindre les niveaux auxquels sont arrivés leurs concurrents des États-Unis, de la CE et du Japon dans un système commercial conçu, entre autres, pour aider ses membres à préserver leur indépendance nationale. On a ainsi contribué à réduire les différences entre les deux options si souvent débattues dans l'histoire de la nation canadienne, à savoir si l'on doit ou non rechercher une plus grande intégration économique avec les États-Unis afin d'accroître les économies d'échelle et de parvenir à des augmentations significatives de productivité (c.-à-d. par une zone de libre échange Canada/États-Unis ou une union douanière), ou au contraire conserver notre indépendance économique nationale pour nous contenter d'un potentiel de production économique quelque peu inférieur.

Toutefois, le Tokyo Round n'a pas tout accompli. Il subsiste d'importants tarifs sur des produits susceptibles d'être exportés sur divers marchés. Les accords du Tokyo Round sur les mesures tarifaires ne constituent qu'un premier pas vers une discipline et une transparence satisfaisantes en ce qui concerne l'utilisation de la vaste gamme de mesures dont disposent les gouvernements pour gérer le mouvement des importations et influencer le sens du développement économique. Certains de ces accords prévoient spécifiquement de nouvelles négociations après une période de mise en application donnée. La transition qu'effectuent nombre d'économies de l'OCDE vers la consolidation du secteur tertiaire exige une meilleure compréhension des problèmes touchant le commerce international des services. Les règles internationales régissant le commerce des produits agricoles et halieutiques ne sont pas encore aussi développées que celles touchant le commerce des produits industriels. C'est pourquoi l'évolution de l'économie canadienne en général et de notre politique commerciale en particulier continuera d'être conditionnée par les événements qui surviennent au pays et à l'étranger, et tout particulièrement par la mesure dans laquelle des améliorations sont apportées au système commercial.

En résumé, le commerce international et les politiques qui le régissent ont contribué de façon notable à l'édification de la nation canadienne et au développement d'une économie moderne, diversifiée et pleinement intégrée à l'économie mondiale. Ce processus dynamique a bénéficié de forces aussi bien nationales qu'internationales. L'environnement économique des années 80 dépendra à bien des égards de la poursuite de ce processus.

Perspectives régionales

L'union fédérale canadienne est née de la réalisation que les Canadiens des diverses régions tireraient de plus grands avantages économiques d'une intégration des activités économiques régionales au sein d'un marché plus vaste. On peut dire que l'une des principales raisons de la création de la Confédération a été la nécessité de créer des marchés plus grands pouvant compenser la perte du régime de préférence britannique et l'abrogation par les États-Unis du Traité de réciprocité, surtout en ce qui avait trait au bois de construction, au charbon, au poisson et aux produits agricoles. Comprenant qu'elles amélioreraient leur position de négociation pour l'obtention d'avantages commerciaux internationaux si elles combinaient leurs ressources et leurs marchés, les provinces en sont venues à confier au gouvernement central la responsabilité de la conduite des politiques et relations commerciales internationales du Canada. Ces responsabilités centrales sont exercées principalement par l'application du Tarif des douanes, la réglementation du commerce, la conduite des relations internationales et la conclusion d'accords internationaux.

Les gouvernements provinciaux se sont vu confier toute une gamme de responsabilités en matière de développement et de réglementation économiques qui les ont effectivement menés à une relation de plus en plus étroite avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne le commerce international et les droits de douane. Ces responsabilités provinciales ont principalement trait à la propriété des ressources naturelles, aux offices de commercialisation, à la passation des marchés publics ainsi qu'à une variété de mesures fiscales et de subventions. De récents amendements constitutionnels ont quelque peu élargi les pouvoirs des provinces du point de vue de la mise en valeur et de la commercialisation des ressources naturelles, compte tenu de la responsabilité finale du gouvernement fédéral pour les questions de commerce international.

Comme l'indique le Document de travail fédéral de 1980 sur l'enchâssement de l'union économique canadienne dans la Constitution, il existe une interrelation étroite et dynamique entre le bon fonctionnement du marché canadien et les développements sur le marché international. Les progrès technologiques, l'internationalisation des facteurs de production, la nécessité de bénéficier de plus grandes économies d'échelle et la spécialisation des installations de production ont entraîné des pressions considérables pour un élargissement des marchés. Pour pouvoir réagir efficacement à ces événements internationaux et exploiter pleinement les occasions offertes par le marché international, les politiques commerciales et tarifaires nationales doivent bien sûr être adaptées aux structures économiques et industrielles régionales et aux divers intérêts des producteurs et des consommateurs. La nature multilatérale de la structure commerciale internationale a incité le gouvernement canadien à poursuivre

certains intérêts commerciaux régionaux aux États-Unis, en Europe, au Japon et dans d'autres pays d'une manière qui renforce la cohésion du marché commun canadien.

La structure tarifaire canadienne renferme nombre de dispositions qui reflètent des intérêts régionaux particuliers — dont l'admission en franchise de la machinerie agricole et du matériel pétrolier et gazier. Divers éléments des accords commerciaux passés par le Canada avec des pays étrangers reflètent aussi dans une large mesure des préoccupations de développement régional. Par exemple, le gouvernement canadien a attaché une grande importance à l'étude, par le GATT, d'un engagement américain d'introduire un critère de préjudice dans la législation des États-Unis afin de limiter la mesure dans laquelle les droits compensateurs américains peuvent entraver les programmes fédéraux et provinciaux de développement industriel régional bénéficiant d'un appui financier public.

Les provinces de l'Atlantique

Traditionnellement, et tout naturellement, les provinces maritimes et Terre-Neuve se sont tournées vers la mer. Avant la Confédération, la prospérité des trois provinces Maritimes reposait sur leurs exportations de poisson et de bois d'œuvre, sur la construction de navires en bois et sur le transport maritime. On ne percevait alors que vaguement les conséquences de l'avènement de l'acier et de la vapeur. Toutefois, ces provinces étaient déterminées à procéder aux ajustements nécessaires et à préserver leur position enviable dans le commerce mondial du poisson et du bois. En 1866, les expéditions de poisson vers divers marchés comptaient pour plus de 40% des exportations de la Nouvelle-Écosse. Les produits forestiers composaient près de 70% des exportations du Nouveau-Brunswick, et la moitié des navires construits dans la province était exportée.

Les secteurs des ressources demeurent les piliers économiques de la région, et les provinces de l'Atlantique continuent d'être davantage tributaires des marchés d'exportation que l'économie canadienne en général, les produits forestiers et les pêches comptant toujours pour près de la moitié des exportations de la région. Ces secteurs offrent encore des perspectives d'expansion même s'ils traversent actuellement une période difficile. L'industrie forestière ressent le contrecoup de la faiblesse des marchés mondiaux et de l'intense concurrence des États-Unis alors que sa propre base d'approvisionnement est touchée par des épidémies d'insectes. Les efforts d'amélioration de la gestion à long terme de l'approvisionnement et de modernisation des usines de pâtes et papiers aideront beaucoup ce secteur important à maintenir de bons résultats commerciaux.

Dans le secteur des pêches, la faiblesse de la demande sur le marché des États-Unis, les mesures restrictives prises par les pays européens, l'augmentation des coûts de l'énergie et les problèmes de contrôle de la qualité des produits ont fait surgir un certain nombre de conditions difficiles pour l'industrie. Toutefois, sa base de ressources ayant été, pour l'essentiel, rétablie après l'extension de la zone de pêche continentale voici quelques années, à plus long terme les perspectives d'exportation de produits de la pêche sont bonnes. Il faudra toutefois des efforts soutenus pour diversifier

les marchés d'exportation et pénétrer les marchés de l'Europe occidentale et de divers pays en développement.

Une part substantielle des exportations du Canada, surtout à destination de l'Europe, passe par les ports de la région atlantique. Bien que les navires construits dans cette région ne forment plus la majorité des bâtiments maritimes, les projets de mise en valeur des ressources énergétiques au large des côtes de l'Atlantique et dans le Nord assurent de grandes possibilités d'approvisionnement et de développement industriel dans les secteurs maritime et océanique. Le reste du secteur manufacturier de l'Atlantique se répartit fondamentalement entre quelques grands complexes industriels dynamiques, tels ceux qui produisent des pneus d'automobiles, et un grand nombre de petites et moyennes entreprises qui ont besoin de l'aide que leur apporte le gouvernement en matière de financement et de commercialisation pour déborder le marché local ou régional.

Un certain nombre d'exploitations de ressources minières connaîtront bientôt un épuisement de leurs réserves disponibles, mais le minerai de fer du Labrador et le zinc du Nouveau-Brunswick pourraient jouer un rôle déterminant dans la poursuite de la diversification des structures industrielles et commerciales de la région Atlantique. De la même façon, l'activité «offshore» dans le secteur énergétique devrait contribuer substantiellement non seulement à réduire l'importante facture pétrolière de la région, mais aussi à promouvoir la croissance économique globale de cette zone. Pour ce qui est des produits agricoles, une forte proportion des pommes de terre produites au Nouveau-Brunswick et à l'Ile-du-Prince-Édouard et des bleuets de la Nouvelle-Écosse est maintenant exportée; la tendance devrait se maintenir dans les années 80. Toutefois, les perspectives de développement agricole supplémentaire sont probablement limitées à quelques produits pour lesquels il existe une demande sur le marché national.

Le Québec

À l'époque où la traite des fourrures atteignit son apogée, le réseau du Saint-Laurent était considéré comme l'une des grandes voies commerciales du monde; le commerce du bois d'oeuvre et la construction de navires en bois étaient florissants à Québec et dans ses environs, ce qui en faisait un grand centre maritime. L'importante industrie de la minoterie de Montréal était depuis longtemps centrée sur le commerce d'exportation. Les produits agricoles et forestiers comptaient alors pour plus des quatre cinquièmes des exportations alors qu'il fallait importer pratiquement tous les outils et machines dont la production nécessitait un haut degré de compétence technique. Les laineries, les fabriques de bottes et chaussures, les fabriques de meubles, les brasseries et les distilleries faisaient de bonnes affaires grâce aux matières premières locales et à la protection fortuite d'un tarif fiscal.

Aujourd'hui, nombre d'activités traditionnelles continuent d'occuper une large place dans l'économie du Québec. La production agricole de base, surtout orientée vers la satisfaction de la demande locale et régionale, continue d'être un élément important de l'économie de la région. Néanmoins, certains produits comme le porc et la poudre de lait se sont taillés une place notable à l'exportation, situation qui devrait

durer. Les industries des produits forestiers continuent d'employer près de 25% des travailleurs du secteur manufacturier. Grâce aux investissements substantiels injectés dans l'industrie des pâtes et papiers dans le prolongement du programme fédéral-provincial de modernisation et grâce à un accès sensiblement amélioré au marché américain découlant de la dernière série de négociations commerciales internationales, les industries des produits forestiers ont en main les éléments nécessaires pour relever les défis et exploiter les possibilités du marché dans les années 80, surtout aux États-Unis et en Europe. La situation des industries des métaux non ferreux, du fer et de l'acier est quelque peu assombrie par l'affaiblissement de la base d'approvisionnement locale (par exemple en cuivre), par les préoccupations sanitaires exprimées à propos de l'amiante et par les difficultés qui affectent actuellement le marché international de l'acier. L'industrie de la pétrochimie connaîtra la même situation parce qu'elle dépend de charges d'alimentation pétrolières essentielles. Toutefois, les avantages concurrentiels qu'assurent au Québec son potentiel hydro-électrique et son accès en franchise à l'important marché américain devraient garantir la vigueur du secteur de l'aluminium dans les années 80. Les facteurs liés à l'énergie devraient conserver leur importance pour l'économie de la région alors que la Province poursuivra, et peut-être augmentera, ses exportations d'électricité vers les États américains voisins et qu'elle deviendra moins tributaire du pétrole importé.

Les industries du textile, du vêtement, de la tannerie et de la chaussure, qui emploient toujours plus de 20% des travailleurs du secteur manufacturier au Québec, préoccupent sérieusement les gouvernements qui se sont succédés. Même si l'industrie textile primaire est pour l'essentiel devenue une industrie intensive en capital et qu'elle a démontré une capacité à être compétitive, les autres secteurs traditionnels d'activités industrielles demeurent sensibles aux pressions des importations et ressentent la nécessité d'une restructuration et d'une modernisation. Ces impératifs sont au centre du mandat de l'Office canadien pour un renouveau industriel, chargé d'administrer $267 millions en subventions gouvernementales destinées à encourager la modernisation des usines existantes et à rechercher des solutions de rechange viables pour fournir de l'emploi aux communautés touchées. Ces mesures de renouveau industriel ont établi la direction de la politique du gouvernement fédéral pour les années 80 dans ces secteurs, surtout au Québec. En ce qui concerne la construction navale, qui était l'une des principales industries du Québec au moment de la formation de la Confédération, l'exploration pétrolière et gazière et les activités de mise en valeur au large de la côte est et dans l'Arctique canadien lui fourniront de nouvelles possibilités.

Les efforts du gouvernement pour revitaliser la base industrielle du Québec devraient être facilités par l'émergence de nouvelles technologies. Des technologies de conception et de fabrication assistées par ordinateur (CAD/CAM), telles la micro-électronique et la robotique, promettent de réduire la menace des importations à faible coût. Même si ces nouvelles techniques accentuent les pressions exercées sur le marché du travail, leur application opportune et généralisée aux produits et procédés de production existants s'avérera vitale au développement d'une structure manufacturière québécoise forte, efficiente, moderne et concurrentielle au plan international. Par ailleurs, certains facteurs technologiques et de commercialisation devraient avoir des répercussions positives sur la structure industrielle du Québec dans les années à venir. La poursuite du développement de certaines industries de pointe

orientées vers les exportations — matériel de transport urbain et ferroviaire, aéronefs et moteurs d'aéronefs, produits à forte consommation d'électricité, télécommunications, avionique et autres produits électroniques — devrait contribuer de plus en plus au développement économique du Québec.

Environ 60% des exportations du Québec sont dirigés vers les États-Unis, 20% vers l'Europe occidentale et 15% vers les pays en développement. Ces relations commerciales substantielles sont certes cruciales pour la croissance de l'économie québécoise, mais elles contribuent aussi à promouvoir l'avènement d'une société tournée vers l'extérieur et bien consciente de son interdépendance. Les petites et moyennes entreprises manifestent un intérêt et un potentiel croissants pour les exportations, même si la conjoncture économique a limité les initiatives en ce sens. Le secteur du génie-conseil s'est également taillé une place et une réputation de choix au plan international, surtout en ce qui a trait aux grands projets de mise en valeur des ressources et de l'énergie électrique dans les pays en voie de développement.

L'Ontario

Le développement des marchés ouverts par la formation de l'Union économique canadienne et l'adoption de la Politique nationale a toujours joué un rôle essentiel dans la croissance des industries de l'Ontario. Comme la Province dispose d'une infrastructure primaire, secondaire et tertiaire diversifiée, sa croissance économique s'est trouvée étroitement liée à sa capacité de favoriser des industries pouvant se tailler une place dans le marché domestique et maintenir une position concurrentielle à l'étranger, surtout aux États-Unis. Le marché national demeure d'une importance considérable pour les industries de l'Ontario, et les années 80 fourniront de fort bonnes possibilités de le renforcer au fur et à mesure que se réaliseront les mégaprojets énergétiques prévus dans diverses régions du pays. D'autre part, la santé des industries de l'Ontario se trouve de plus en plus liée à ses résultats en matière de commerce international. Plus du tiers des produits de l'Ontario est maintenant destiné à l'exportation, et 75% de nos exportations de produits finis (y compris les produits automobiles) proviennent de cette province.

Les contraintes et les défis qui se posent à l'économie ontarienne se reflètent largement dans les grandes préoccupations du Canada devant le degré de mainmise étrangère sur les industries manufacturières nationales, le niveau de R-D industrielle au Canada ainsi que la nécessité pour les filiales étrangères de rationaliser et spécialiser leurs chaînes de production et d'obtenir l'autonomie de décision nécessaire pour exporter sur les marchés mondiaux. De la même façon, la nature et l'ampleur de notre déficit d'échange de produits finis est une question qui revêt une importance particulière pour l'Ontario étant donné la mesure dans laquelle les importations de produits finis concurrencent, ou semblent concurrencer, les capacités de production existantes ou potentielles.

Le commerce des produits automobiles entre le Canada et les États-Unis est, bien sûr, d'une importance cruciale pour l'économie de l'Ontario. L'un des principaux défis auxquels se trouvera confrontée la structure industrielle de la Province dans les années 80 proviendra de la nécessité de s'adapter à l'évolution et à la plus

grande compétitivité internationale du secteur de l'automobile. Cette exigence de renouveau industriel déborde les secteurs matures comme celui de la chaussure pour englober un certain nombre d'autres industries manufacturières de l'Ontario. À cet égard, le fait qu'une si large part du commerce de la Province se fasse avec l'important marché que constituent les États-Unis est une source de force, mais il comporte également un risque parce que la demande américaine d'articles manufacturés est entrée dans une phase de léthargie, faisant ressortir d'autant la nécessité de diversifier nos marchés d'exportation.

La demande étant relativement stagnante dans le secteur des biens de consommation durables, ce qui exige une importante restructuration, les résultats commerciaux de l'Ontario dans les années 80 seront vraisemblablement de plus en plus influencés par la vitalité de ses secteurs de la haute technologie et des biens d'équipement. Dans cette dernière industrie, les perspectives du secteur des machines et du matériel devraient être fortement influencées par la réalisation des mégaprojets prévus pour les années 80 et par sa capacité, sur une base juste et efficace, ses concurrents étrangers. De plus, la nature cyclique des grands projets d'équipement et l'importance d'économies d'échelle justifiant les investissements nécessaires à la mise en place d'une capacité d'approvisionnement nationale exigent que ces industries étudient les possibilités de commercialisation sur le marché national tout comme sur les marchés étrangers de façon à optimiser leurs chances de succès. De la même façon, les industries de pointe dans des domaines tels les télécommunications, les transports urbains et l'équipement hydro-électrique, qu'elles soient fondées sur des techniques locales ou importées, devront étudier aussi bien les marchés nationaux qu'étrangers à cause de la taille relativement réduite du marché national ou de sa croissance faible. En ce qui concerne l'énergie, l'avenir du secteur nucléaire continuera probablement d'être une source de préoccupations pour les années à venir.

L'économie de l'Ontario est aussi largement axée sur les ressources. Elle dispose d'un important secteur agricole qui devrait continuer de connaître une croissance appréciable — certains articles étant en grande partie exportés, par exemple le tabac et les spiritueux — et qui devrait se diversifier pour satisfaire aux besoins de la consommation nationale (par exemple, de soja, de vins, de fruits et de légumes). Les industries des produits forestiers et des métaux non ferreux, qui constituent une large part des exportations à base de ressources, devraient continuer d'apporter leur contribution à de nombreuses communautés de la Province qui dépendent de ces activités.

L'Ouest du Canada

L'histoire du développement économique de l'ouest du Canada est largement dominée par l'exploration et la mise en valeur de ses ressources abondantes. Une vaste partie de ces produits de ressources continue d'être exportée vers les marchés mondiaux. En fait, la vente des produits de l'Ouest à des pays du Pacifique est à l'origine de la création du Service des délégués commerciaux au tournant du siècle. La manutention et l'expédition de ces produits a également nécessité d'importants investissements dans des installations d'entreposage et de transport et dans une infrastructure portuaire.

Le degré auquel la croissance économique de l'ouest du Canada dépend des industries de ressources a rendu nombre de communautés industrielles vulnérables aux fluctuations des marchés internationaux des produits de base. D'où l'importance que continuent d'avoir les initiatives gouvernementales conçues pour stabiliser les marchés mondiaux et diversifier les débouchés pour des produits comme le blé, le charbon et le bois de construction. De plus, l'ouest du Canada continue d'aspirer à transformer davantage ses ressources naturelles avant de les exporter et à poursuivre la diversification de ses structures industrielles. Cette tendance est déjà en évidence en ce qui concerne les vêtements de mode et le matériel de transport urbain fabriqués au Manitoba, certains composants électroniques spécialisés ainsi que la production de tôles et de tubes d'acier en Saskatchewan, de produits pétrochimiques et d'équipement d'exploration géophysique en Alberta et de certains composants électroniques spécialisés et de camions de chantier en Colombie-Britannique. Dans cette situation, la préservation des conditions d'accès aux marchés étrangers négociées au fil des ans et l'obtention d'un accès amélioré dans des secteurs tels la pétrochimie, les produits forestiers, les produits miniers et les produits agricoles et halieutiques transformés continueront de revêtir une importance considérable pour l'ouest du Canada dans les années 80. Les exportations de services d'affaires tels les services de génie-conseil spécialisés dans l'industrie forestière prendront probablement eux aussi de plus en plus d'importance.

Dans les années 80, les résultats du commerce à l'exportation de l'Ouest seront de plus en plus assujettis à l'importance stratégique d'un certain nombre de contraintes d'infrastructure et de gestion des ressources. Relevons notamment les contraintes croissantes imposées au système de transport, qui doit amener au point de livraison à l'exportation des produits importants comme les céréales, le bois de construction, le soufre, la potasse et le charbon, ainsi que les préoccupations de plus en plus grandes manifestées à l'égard de l'érosion et de la salinité des sols. De la même façon, beaucoup pourrait dépendre des perspectives de concrétisation de certains mégaprojets de mise en valeur de ressources prévus, y compris certaines exportations possibles d'hydro-électricité du Manitoba vers les États-Unis.

Même si les économies de l'Ouest sont fortement orientées vers les exportations, certains secteurs sont sensibles à la concurrence des importations. Prenons notamment l'exemple des producteurs de fruits et légumes et des producteurs de contreplaqués de la Colombie-Britannique, des éleveurs de bétail de l'Alberta et de certains fabricants de vêtements du Manitoba. Ces pressions pourraient tendre à augmenter à mesure que la base manufacturière de l'Ouest se diversifie. Néanmoins, l'Ouest du Canada s'est généralement montré fortement en faveur de politiques commerciales plus libres pour les industries manufacturières, notamment en raison de l'importance de l'obtention de machines et de biens d'équipement au plus faible coût possible pour préserver la compétitivité internationale de ses propres industries de ressources. Ceci s'est reflété dans le régime de franchise accordé depuis longtemps à l'importation de certains articles tels la machinerie et les outils agricoles et l'équipement pétrolier et gazier. De la même façon, les consommateurs de l'Ouest considèrent depuis longtemps que les tarifs canadiens et autres mesures tendant à restreindre les importations de produits de consommation comme les textiles, les vêtements et les chaussures leur imposent un fardeau non négligeable.

La réduction substantielle du niveau des droits de douane canadiens au cours des années, y compris dans le prolongement du Tokyo Round, a contribué à atténuer certaines préoccupations de l'Ouest à propos du coût des droits de douane canadiens. Néanmoins, les restrictions d'importation qui pourraient, de temps à autre, être introduites par le gouvernement du Canada afin d'aider certaines industries manufacturières durement touchées par la concurrence étrangère continueront probablement d'être perçues par les Canadiens de l'Ouest comme compromettant leurs intérêts d'exportation, surtout en bordure du Pacifique. Par ailleurs, les industries de fabrication et de services du pays perçoivent l'importance de ces grands projets d'exploitation de ressources de l'ouest du Canada pour le renforcement de l'économie canadienne. Elles pourraient donc continuer à vouloir profiter des occasions offertes par les responsables et promoteurs d'assurer l'approvisionnement de ces projets sur la base d'une pleine et juste concurrence.

En résumé, depuis la création de la Confédération, les diverses régions du Canada se sont tournées vers les marchés étrangers pour y vendre un pourcentage important de la production de leurs industries à base de ressources: agriculture, pêche, produits forestiers, métaux et minéraux. La plupart des importants investissements d'infrastructure ont eu pour objet la mise en place des réseaux de transport et des installations de manutention nécessaires. Le Canada est un pays qui défie la géographie. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a toujours encouragé les politiques visant à unir le pays. La politique commerciale ne fait pas exception. Depuis l'époque de la Politique nationale de Sir John A. Macdonald, nous nous sommes efforcés d'avoir une politique qui reflète les intérêts des diverses régions, mais qui conserve un caractère national. Ainsi, les pêches représentent moins de deux pour cent de nos exportations, mais occupent une place importante dans les économies des provinces, de même que parmi les objectifs de la politique commerciale nationale. Les questions relatives au commerce des produits agricoles, forestiers et minéraux revêtent la même importance pour des raisons analogues. Le Pacte de l'automobile a été conclu pour raffermir la position d'un secteur important de l'industrie manufacturière dans le centre du Canada. Par ailleurs, les engagements pris dans des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux permettent souvent de coordonner des politiques économiques nationales qui seraient autrement tiraillées par des intérêts spéciaux, ce qui assure une uniformité d'application dans l'ensemble du pays. La libéralisation progressive du commerce a été une orientation politique constante des gouvernements qui se sont succédés, et s'est révélée être un moyen d'intégration efficace de la société canadienne. Une performance économique solide et constante contribuera non seulement à maintenir notre croissance économique, mais aussi à renforcer le potentiel de développement économique des différentes régions et structures industrielles du Canada.

Le commerce mondial de 1945 à 1980

En 1980, la valeur des échanges mondiaux a atteint environ 2 000 milliards $ÉU: elle a donc sextuplé en termes réels depuis 1950. Le commerce mondial a connu une croissance régulière dans l'après-guerre, notamment pendant les années 60. Tout au cours de cette période, la croissance du commerce a distancé le rythme de la production. La proportion des biens et services qui traversent les frontières a

TABLEAU 1

RÉSULTATS COMMERCIAUX DU CANADA, 1965 À 1981

(En pourcentage)

	Total des exportations		Exportations de produits manufacturés		
				Canada/Pays développés à économie de marché	
	Canada/Monde	Canada/Pays développés à économie de marché	Canada/Monde	Nominales	Réelles
				($ US courants)	($ US de 1975)
1965	4,3	6,3	3,5	4,2	3,6
1966	4,7	6,7	3,9	4,8	s/o
1967	4,9	7,0	4,5	5,4	s/o
1968	5,2	7,5	4,9	5,9	s/o
1969	5,0	7,1	4,8	5,8	s/o
1970	5,1	7,2	4,8	5,7	4,4
1971	5,0	7,0	4,6	5,5	4,3
1972	4,9	6,8	4,3	5,2	4,3
1973	4,4	6,2	3,8	4,5	4,2
1974	3,9	6,1	3,4	4,1	3,9
1975	3,7	5,6	3,2	3,8	3,8
1976	3,8	5,9	3,5	4,2	3,9
1977	3,7	5,7	3,4	4,2	4,2
1978	3,5	5,3	3,2	3,9	4,3
1979	3,4	5,1	3,1	3,8	4,3
1980	3,2	5,1	3,0	3,7	4,1
1981	3,6	5,7	s/o	4,2	4,2

Source: Chiffres dérivés de données parues dans

1) Manuel de statistiques du commerce international et du développement, CNUCED, Genève, 1976 et 1979, supplément de 1980.
2) Bulletin mensuel des statistiques, Bureau des statistiques des Nations Unies, New York, mai 1981 et 1982.

plus que doublé, passant de 11% de la production mondiale en 1950 à 21% en 1980. S'il est vrai que la croissance du commerce et de la production à l'échelle mondiale a pratiquement cessé depuis deux ou trois ans, on peut mentionner certains signes encourageants. La dégringolade de la demande pétrolière cache une croissance modeste, mais continue, des échanges de produits agricoles et manufacturés. Néanmoins, le récent ralentissement de l'activité économique a favorisé les pressions protectionnistes; il confronte tous les gouvernements au défi de contenir ces pressions et de maintenir la viabilité d'un système commercial international qui a largement contribué à la prospérité dans l'après-guerre.

La croissance de la part relative des échanges internationaux reflète le démantèlement progressif des tarifs douaniers et autres barrières depuis l'établissement du GATT, les améliorations apportées aux moyens de transport et de communications, le rapprochement des habitudes de consommation à l'échelle internationale et le remplacement des politiques nationales favorisant la substitution des produits d'importation par des politiques davantage axées sur l'exportation. Les marchés financiers se sont également intégrés davantage au fur et à mesure qu'étaient levés les obstacles aux mouvements de capitaux; ces derniers ont ainsi pu être répartis plus efficacement à l'échelle internationale. Ces développements ont contribué à un relèvement sans précédent des niveaux de vie partout dans le monde. Ils resteront le fondement de nouveaux progrès.

L'évolution de la composition et de la répartition géographique du commerce mondial est tout aussi importante que sa croissance absolue. Les produits industriels et les services ont constamment accru leur part du commerce face aux produits agricoles et aux matières premières. Les articles manufacturés occupent maintenant une place beaucoup plus importante que dans les années qui ont suivi la guerre. Jusqu'au début des années 70, les échanges se sont développés le plus rapidement entre les pays industrialisés de l'Ouest (y compris le Japon), en partie par suite de l'effort de reconstruction de l'après-guerre, de la création de la CE et de la mise en place d'autres mécanismes commerciaux spéciaux. Cette progression a maintenant ralenti, les pays de l'OPEP connaissant actuellement la croissance la plus rapide. La participation globale des pays en développement au commerce mondial a atteint 27% en 1980.

Certains des principaux partenaires commerciaux du Canada, particulièrement l'Allemagne et le Japon, ont accru de façon spectaculaire leur part du commerce extérieur durant cette période. D'autres, y compris les États-Unis et le Royaume-Uni, ont vu leur part du commerce mondial diminuer sensiblement. Bien que leur position relative ait changé, tous les principaux partenaires commerciaux du Canada ont connu une forte croissance du volume de leur commerce extérieur par rapport à leur production. À titre d'exemple, la part américaine des exportations mondiales est passée de 22% en 1950 à 10% en 1980, alors que le rôle du commerce extérieur dans son économie s'est accru de façon marquée, la part des exportations dans son PNB passant de quelque 5% à 10% pendant la même période. Au cours de cette période, la CE est devenue la plus grande entité commerçante au monde; les échanges intracommunautaires ont connu une expansion particulièrement rapide, mais même le commerce extérieur de la CE égale maintenant les parts combinées des États-Unis et du Japon.

TABLEAU 2

OPÉRATIONS AU COMPTE COURANT DU CANADA, 1960 À 1981

(Selon la balance des paiements)

Année	Biens		Balance commerciale	Biens et services[1]		Solde global du compte courant
	Exp.	Imp.		Exp.	Imp.	
	(millions de dollars)					
1960	5,392	5,540	–148	7,215	8,448	–1,233
1961	5,889	5,716	173	7,904	8,832	–928
1962	6,387	6,203	184	8,548	9,378	–830
1963	7,082	6,579	503	9,416	9,937	–521
1964	8,238	7,537	701	10,887	11,311	–424
1965	8,745	8,627	118	11,648	12,778	–1,130
1966	10,745	10,102	224	13,600	14,762	–1,162
1967	11,338	10,772	566	15,303	15,802	–499
1968	13,720	12,249	1,471	17,464	17,561	–97
1969	15,035	14,071	964	19,425	20,342	–917
1970	16,921	13,869	3,052	21,932	20,826	1,106
1971	17,877	15,314	2,562	23,051	22,620	431
1972	20,129	18,272	1,857	25,483	25,869	–386
1973	25,461	22,726	2,735	31,776	31,668	108
1974	32,591	30,902	1,689	40,352	41,812	–1,460
1975	33,511	33,962	–451	41,840	46,597	–4,757
1976	37,995	36,607	1,388	47,110	50,952	–3,842
1977	44,253	41,523	2,730	54,103	58,404	–4,301
1978	53,054	49,047	4,007	64,577	69,512	–4,935
1979	65,275	61,157	4,118	79,182	84,144	–4,962
1980	76,772	68,284	8,488	93,615	94,711	–1,096
1981	84,221	76,870	7,351	102,543	107,889	–5,346

[1] y compris les transferts
Source: Statistique Canada

Résultats commerciaux et économiques du Canada

Le commerce bilatéral avec le reste du monde a été un facteur important de la croissance économique du Canada pendant son développement en tant que nation. En 1981, les exportations de marchandises canadiennes totalisaient 84,2 milliards $CAN (ou 69,9 milliards $ÉU) et comptaient pour 3,6% des exportations mondiales (Tableau 1). Alors que le commerce canadien était, à l'origine, orienté vers l'Europe, et en particulier vers la Grande-Bretagne, les États-Unis ont pris une importance croissante depuis la fin de la Première Guerre mondiale à la fois comme débouché pour les produits canadiens et comme source d'approvisionnement, surtout en biens d'équipement. La faible croissance de la Grande-Bretagne après la Seconde Guerre mondiale peut être mise en parallèle avec le lent développement de son commerce avec le Canada. Les relations commerciales se sont encore détériorées après que la Grande-Bretagne s'est jointe à l'Association européenne de libre-échange, et plus encore lorsqu'elle est devenue membre de la Communauté économique européenne. Le Japon a remplacé la Grande-Bretagne en 1972 comme deuxième principal fournisseur du Canada; un an plus tard, ce pays est devenu le second marché en importance pour nos exportations.

Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, le commerce extérieur du Canada est entré en période de stagnation alors que nos clients à l'étranger s'efforçaient de se remettre des destructions entraînées par la guerre et de leurs graves difficultés connexes de balance des paiements. Le problème s'est avéré particulièrement sérieux pour le Royaume-Uni. Pendant la décennie de rattrapage économique qui a commencé en 1951, les exportations canadiennes ont augmenté à un taux annuel moyen réel d'environ 4 pour cent. Ceci semble relativement faible par rapport aux années 60 où l'on a atteint un taux de croissance annuel moyen de plus de 9 pour cent. Cependant, pendant les années 50, les infrastructures canadiennes ont été développées, des pipelines ont été construits, la Voie maritime du Saint-Laurent a été aménagée et la mise en valeur du pétrole, des métaux et des minerais a connu une forte expansion, ce qui a préparé la voie à l'expansion des exportations dans les années 60. Alors que l'expansion du commerce des produits automobiles fut un facteur fondamental, il y eut parallèlement une forte croissance réelle des exportations de chacun des principaux produits de base.

Dans les années 70, l'expansion du commerce extérieur canadien résultait largement d'une expansion des exportations d'articles manufacturés finis (c.-à-d. de produits finis non comestibles). Nos exportations de ces articles ont pratiquement doublé en volume entre 1971 et 1981, les expéditions à l'étranger de produits de première transformation (c.-à-d. les demi-produits non comestibles) ont dépassé d'un peu plus de 40% le niveau de 1971 et les exportations de denrées alimentaires (c.-à-d. les aliments, fourrages, boissons et tabacs, y compris les animaux vivants) ont dépassé de près de 40% le niveau de 1971. À la suite d'une évolution continue, le Canada exportait, au début des années 80, une gamme diversifiée de produits. Les demi-produits non comestibles et les articles manufacturés finis ont compté pour près de 70% des exportations canadiennes depuis 1968 contre quelque 60% au début des années 60. L'augmentation relative a été la plus forte dans les produits manufacturés entièrement finis.

TABLEAU 3

PROPORTION DES EXPORTATIONS DE MARCHANDISES DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

	1965	1970	1973	1974	1975	1979	1980
				(pourcentage)			
États-Unis	3,9	4,4	5,5	7,0	6,9	7,5	8,4
Japon	9,5	9,8	9,0	12,2	11,2	10,3	12,4
Allemagne de l'Ouest	15,6	18,4	19,6	23,4	21,4	22,6	23,6
France	10,2	12,5	14,3	17,1	15,4	17,1	17,1
Royaume-Uni	13,3	15,9	17,3	20,2	19,1	22,4	22,0
Canada	15,6	19,5	20,2	21,6	19,6	24,6	25,6
Italie	12,3	14,3	15,7	19,5	18,1	22,3	19,7
CEE[1] (y compris le commerce intracommunautaire)	15,2	18,1	20,0	23,8	21,3	23,4	23,6
CEE[1] (à l'exclusion du commerce intracommunautaire)	8,2	9,0	9,5	11,7	10,8	10,9	11,1
OCDE	9,0	10,6	12,4	14,9	14,2	15,4	16,5

[1] Ajusté pour inclure tous les membres actuels de la Communauté européenne dans le monde.

L'augmentation des exportations canadiennes de produits entièrement finis a résulté en partie de la rationalisation des industries automobiles canadienne et américaine à la suite de la signature de l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile en 1965. Il s'agissait là d'une initiative conçue pour créer, sur une certaine période, une zone de libre-échange des produits de l'automobile en Amérique du Nord. Pour le Canada, ceci a débouché sur des exportations se chiffrant à 13 milliards de dollars en 1981 contre moins de $100 millions en 1962. Mais le processus de rationalisation a aussi entraîné de fortes augmentations des importations canadiennes de produits de l'automobile, qui ont atteint près de $16 milliards en 1981.

Mis à part les véhicules automobiles et leurs pièces, des progrès notables ont aussi été réalisés en ce qui concerne l'augmentation des exportations canadiennes de machines et d'équipements industriels qui, en 1981, étaient évaluées à quelque $8 milliards comparativement à environ un demi-milliard de dollars en 1962. Les exportations de produits de consommation entièrement finis (autres que les produits de l'automobile) ont également fortement augmenté depuis le début des années 60.

Les transactions internationales d'un pays sont mesurées par ses paiements et ses rentrées au titre des biens et services (y compris les transferts) — que l'on appelle le compte courant — ainsi que par ses transactions de capital à court et long termes — que l'on appelle le compte de capital. Le Canada a presque toujours accusé un déficit au compte courant, ces déficits étant généralement compensés par des rentrées nettes de capital. Au fil des ans, le compte courant a généralement enregistré un excédent au titre du commerce des marchandises — avec seulement deux exceptions au cours des 20 dernières années, en 1960 et 1975 — et un déficit dans les transactions de services (c'est-à-dire les voyages, les intérêts et dividendes, les expéditions, etc.); de plus, on y a généralement relevé un excédent au titre des transferts nets, qui en constituent le troisième élément, mineur celui-là (Tableau 2).

Le rôle du commerce international dans l'économie d'un pays est, entre autres facteurs, lié à son importance, à la diversification de sa production et à son niveau de revenus. L'importance du commerce international dans l'économie mondiale s'est accrue après la guerre, les exportations progressant plus vite que la production nationale et le taux de croissance des importations dépassant celui de la consommation nationale dans pratiquement tous les pays. Cette importance croissante du commerce international se reflète dans un intérêt accru pour l'exportation, c'est-à-dire dans le rapport des exportations de marchandises sur le produit intérieur brut (PIB) au cours des années (Tableau 3). Par exemple, la proportion des exportations de marchandises dans le PIB (en termes de dollars des États-Unis) au sein de l'OCDE est passée de 9% en 1965 à plus de 16% en 1980. Par ailleurs, la part des exportations de marchandises canadiennes dans le PIB est passée d'environ 15% en 1965 à quelque 25% en 1980.

Un pays comme le Canada, où le commerce extérieur représente une telle proportion de l'ensemble de l'activité économique, est réputé avoir une économie «ouverte». Le commerce des biens et services canadiens compose pratiquement le tiers de l'ensemble de l'activité économique alors que les exportations de produits de base en représentent approximativement le quart et que les importations de produits de base comptent pour une part un peu moins importante. Concurremment, nos

TABLEAU 4

PRODUCTION ET COMMERCE EXTÉRIEUR DES DOUZE PRINCIPAUX PAYS DÉVELOPPÉS, 1980

	Production[1]	Exportations de biens et services		Exportations de biens	
	(Milliards de $ US)	(Milliards de $ US)	% du PIB)	(Milliards de $ US)	% du PIB)
États-Unis	2 587,1	260,8	10,0	216,7	8,4
Japon	1 040,0	145,1	14,0	129,2	12,4
Allemagne de l'Ouest	819,1	225,1	27,5	192,9	23,6
France	651,9	146,1	22,4	111,3	17,1
Royaume-Uni	522,9	148,5	28,4	115,1	22,0
Italie	394,0	99,5	25,2	77,7	19,7
Canada	253,3	74,3	29,3	65,0	25,6
Espagne	211,1	32,9	15,6	20,7	9,8
Pays-Bas	167,6	89,0	53,1	74,0	44,1
Australie	140,0	25,4	18,1	22,0	15,7
Belgique-Luxembourg	121,1	77,2	63,8	64,6	53,4

[1] Produit intérieur brut

Source: Nations Unies, *Bulletin mensuel des statistiques* OCDE, *Comptes nationaux des pays de l'OCDE, volume I – 1951-1980*

importations de services représentent quelque 9% de l'activité économique alors que nos exportations de services sont environ de moitié inférieures puisqu'elles représentent entre 4 et 4,5 pour cent.

En 1980, le Canada, économie de taille moyenne, se classait au septième rang des économies de marché développées pour sa production (Tableau 4) et au huitième rang pour ses exportations de biens. Ces dernières années, la valeur des exportations de produits de base canadiens s'est située à peu près au niveau de celles de l'Italie alors que les exportations des États-Unis, de l'Allemagne de l'Ouest, du Japon, du Royaume-Uni et de la France dépassaient de beaucoup celles du Canada.

Le Canada occupe une position intermédiaire pour ce qui est de sa dépendance à l'égard du commerce international. Rappelons que près de 29% des biens et services canadiens ont été exportés en 1980 (Tableau 4) contre près de 20% pour l'ensemble de l'OCDE. Au sein des sept principales économies de marché industrialisées, le Canada est le pays qui compte le plus sur les marchés internationaux pour ses ventes de biens et de services. Certains pays industrialisés plus petits tels la Belgique et les Pays-Bas sont proportionnellement plus tributaires des marchés étrangers que ne l'est le Canada. Mais une grande partie du commerce des pays membres de la CE se fait entre eux. Par exemple, en 1980, les pays de la CE ont exporté pour quelque 661 milliards $ÉU, dont 349 milliards vers les pays membres et 312 milliards vers les marchés internationaux. Les échanges intra-communautaires sont dans une certaine mesure similaires aux expéditions interprovinciales au Canada ou au commerce inter-États aux États-Unis.

Même si la plupart des études de résultats commerciaux d'un pays se fondent sur la valeur, l'utilisation de plus en plus fréquente d'indices de prix et de volume a contribué à faire mieux connaître ce type d'analyse. La valeur est la seule mesure importante lorsque l'on aborde la situation des paiements internationaux du Canada, laquelle influence aussi le taux de change. D'autre part, le volume revêt une importance primordiale lorsque l'on étudie la croissance réelle de la production et de l'emploi de l'industrie canadienne ainsi que notre position concurrentielle face aux fournisseurs de l'extérieur et ce, tant au pays qu'à l'étranger.

Les termes de l'échange sont un moyen simple mais utile de mesurer les résultats économiques d'un pays. Il s'agit d'un indice ou rapport dérivé en divisant l'indice des prix à l'exportation par l'indice des prix à l'importation. Les termes de l'échange se trouvent améliorés si les prix à l'exportation augmentent plus rapidement que les prix à l'importation ou s'ils diminuent moins vite que les prix à l'importation. Une amélioration peut initialement signifier qu'un pays se trouve en meilleure posture et qu'il est davantage en mesure de payer ses biens importés qu'il ne l'était au début de la période. Toutefois, une persistance de la tendance risquerait d'amener rapidement une perte de compétitivité, surtout pour les articles manufacturés. Une telle situation pourrait refléter une augmentation des coûts de production nationale alors que les biens importés deviennent moins coûteux. Néanmoins, ce calcul revêt une certaine importance lorsqu'on évalue la situation des paiements internationaux d'un pays comme le Canada. À titre d'exemple, la pénurie mondiale d'une vaste gamme de produits alimentaires et de matières brutes a entraîné un très fort relèvement des cours internationaux (généralement évalués en dollars des États-Unis) après 1972.

TABLEAU 5

CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES PAYS INDUSTRIALISÉS, 1963-1980

(taux annuel d'évolution en volume)

	PNB ou PIB		Exportations		Importations	
Région	1963-73	1973-80	1963-73	1973-80	1963-73	1973-80
Pays industrialisés	5	2½	9	5	9	3
Dont:						
États-Unis	4	2	7½	6	9½	2½
Canada	5½	1½	10	2½	11	3
Japon	10½	4	16	9	14½	1
CEE (9)	4½	2	8½	4½	8	3½
Dont:						
France	5½	2½	10½	5½	11	5½
Allemagne	4½	2½	9	4½	10½	4½
Italie	4½	3	11½	5½	8	2½
Royaume-Uni	3	1	6	4	7	1½
Pour mémoire:						
Monde	—	—	8½	4	—	—
Produits agricoles	—	—	4	4½	—	—
Minerais	—	—	7	–½	—	—
Manufacturiers	—	—	11	5	—	—

Source: Commerce international 1980/81, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, 1981.

TABLEAU 6

EXPORTATIONS CANADIENNES DE MARCHANDISES
RÉPARTITION PROCENTUELLE PAR PRINCIPAUX GROUPES DE PRODUITS[1]
(1960-1981)

	Aliments, fourrages, boissons et tabacs[2]	Matières brutes non comestibles	Demi-produits non comestibles	Produits finis (Produits finis non comestibles)	
				Total	Automobile
1960	18,8	21,2	51,9	7,8	1,3
1961	22,0	20,8	48,3	8,8	0,8
1962	20,1	22,0	47,1	10,6	0,9
1963	21,5	21,0	45,7	11,5	1,3
1964	22,7	20,0	43,3	13,7	2,2
1965	20,0	20,7	43,7	15,3	4,2
1966	19,5	19,3	39,8	21,0	9,9
1967	14,8	19,0	38,0	28,0	15,6
1968	12,1	18,5	36,4	32,7	20,6
1969	10,1	17,1	35,7	36,8	24,3
1970	11,4	18,8	35,8	33,8	21,3
1971	12,1	18,8	33,3	35,6	24,6
1972	12,0	18,1	33,4	36,3	24,0
1973	12,7	20,2	33,1	33,8	21,8
1974	12,2	24,6	33,8	29,2	18,0
1975	12,7	24,5	30,4	32,2	19,8
1976	11,4	22,0	32,5	33,8	21,8
1977	10,5	20,3	34,2	34,9	23,9
1978	10,1	16,9	36,7	36,1	24,0
1979	9,8	19,5	37,9	32,5	18,5
1980	11,1	19,8	39,4	29,4	14,7
1981	11,6	18,7	37,6	31,2	16,1

[1] Le total ne sera pas égal à 100 pour cent parce qu'ont été omises certaines transactions spéciales entrant pour 0,2 à 0,4 pour cent du total pour l'ensemble de la période.
[2] Y compris les animaux vivants.

Contrairement à la plupart des pays industrialisés, les exportations canadiennes sont fortement orientées vers les produits de ressources ou à base de ressources. Par conséquent, ses termes d'échange (fondé sur des prix exprimés en dollars canadiens) ont grimpés jusqu'à un sommet de 116 en 1973 et 1974 avant de redescendre aux environs de 111 (1971,=100) en 1975 et 1976. Depuis, il est descendu à un peu moins de 103 en 1978 avant de remonter à plus de 108 en 1979 et 1980. La récente faiblesse du commerce international, surtout pour les ressources et produits à base de ressources, a fait reculer l'indice à 105 en 1981.

Les articles manufacturés sont les plus fréquemment retenus comme indiquant notre position concurrentielle, nos progrès technologiques et notre bien-être économique. L'intérêt que continue de susciter l'évolution de la position de notre commerce international des articles manufacturés s'explique par la très large part que ce commerce représente tant dans nos exportations que dans nos importations — 70 et 80% respectivement. La production canadienne d'articles manufacturés est passée de $37,3 milliards en 1966 à $188 milliards en 1981 (Tableau 7), ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de près de 11 pour cent. Le marché canadien des produits manufacturés a également connu une croissance annuelle moyenne de 11 pour cent. Concurremment, l'emploi dans les industries manufacturières canadiennes est passé de 1 173 000 travailleurs de la production en 1966 à quelque 1 500 000 entre 1978 et 1981. En 1981, on évaluait à quelque 600 000 le nombre des travailleurs du secteur manufacturier canadien directement employés à une production destinée à l'exportation. Les données sur les échanges interindustriels pour 1977 indiquant un multiplicateur de l'ordre de 2, il est juste de dire qu'en 1981, 600 000 travailleurs de plus devaient *indirectement* leur emploi à des activités d'exportation associées à des produits manufacturés.

La relation expéditions/marché canadien — exprimée par le coefficient implicite d'auto-suffisance du marché canadien — indique un déficit permanent d'importation sur ce marché se situant à une moyenne d'environ 2,7% pour la période (Tableau 8). Ce n'est qu'en 1970 qu'on a connu, pour les articles manufacturés (Tableau 7), un léger excédent attribuable à un ensemble de circonstances inhabituelles, c'est-à-dire à une demande faible sur le marché national et soutenue à l'étranger. En termes généraux, le coefficient implicite d'auto-suffisance en articles manufacturés canadiens n'a pas montré de changements radicaux qui ne pourraient être expliqués par les fluctuations cycliques de la demande. En 1981, le déficit d'importation n'était que de 2,3%, une amélioration considérable par rapport au 6,4% de 1975.

Les indicateurs portant directement sur les échanges commerciaux montrent qu'exportations et importations ont augmenté à des taux annuels relativement semblables, soit 14,9 et 14,5% respectivement au cours de la période (Tableau 7). Ces deux taux sont nettement supérieurs à ceux de la production et de la consommation (marché canadien), ce qui indique une orientation croissante de la production manufacturière vers l'exportation. La tendance est facilement confirmée par les augmentations quasi-parallèles de la production d'exportation et de la pénétration des importa-

TABLEAU 7

PRODUITS MANUFACTURÉS CANADIENS

(en millions de dollars canadiens, pourcentage)

	Export. nationales[1]	Import. retenues[1]	Balance commerciale	Expéditions	Marché canadien[2]	Auto-suffisance implicite[3]	Orientation vers l'export.[4]	Pénétration des importations[5]
	$	$	$	$	$			
1966	7 011	8 074	–1 053	37 303	38 366	97,2	18,8	21,0
1967	8 225	8 886	–661	38 955	39 617	98,3	21,1	22,4
1968	9 842	10 202	–359	42 062	42 421	99,2	23,4	24,0
1969	11 168	11 976	–809	45 930	46 739	98,3	24,3	25.6
1970	12 162	11 709	453	46 381	45 928	101,0	26,2	25,5
1971	12 724	13 188	–464	50 276	50 739	99,1	25,3	26,0
1972	14 502	15 881	–1 378	56 191	57 569	97,6	25,8	27,6
1973	17 749	19 664	–1 914	66 674	68 589	97,2	26,6	28,7
1974	20 588	25 387	–4 799	82 455	87 254	94,5	25,0	29,1
1975	21 149	27 230	–6 081	88 427	94 508	93,6	23,9	28,8
1976	25 756	29 897	–4 141	98 281	102 422	96,0	26,2	29,2
1977	31 057	34 345	–3 287	108 852	112 140	97,1	28,5	30,6
1978	39 244	41 397	–2 153	128 889	131 043	98,4	30,4	31,6
1979	46 105	51 300	–5 195	152 133	157 328	96,7	30,3	32,6
1980	51 388	53 180	–1 792	166 983	168 775	98,9	30,8	31,5
1981	56 450	60 912	–4 462	188 238	192 699	97,7	30,0	31,6
1966-1981 Taux de croissance annuel moyen	14.9	14.5		11.4	11.4			

[1] Total des exportations par rapport au total des importations moins les réexportations, base de valeur en douane
[2] Expéditions moins les exportations plus les importations (consommation apparente)
[3] Expéditions/marché canadien
[4] Exportations/expéditions
[5] Importations/marché canadien

TABLEAU 8

DEGRÉ D'AUTO-SUFFISANCE POTENTIEL DES SECTEURS MANUFACTURIERS CANADIENS, 1966-1981

(pourcentage du marché canadien alimenté par des produits canadiens)

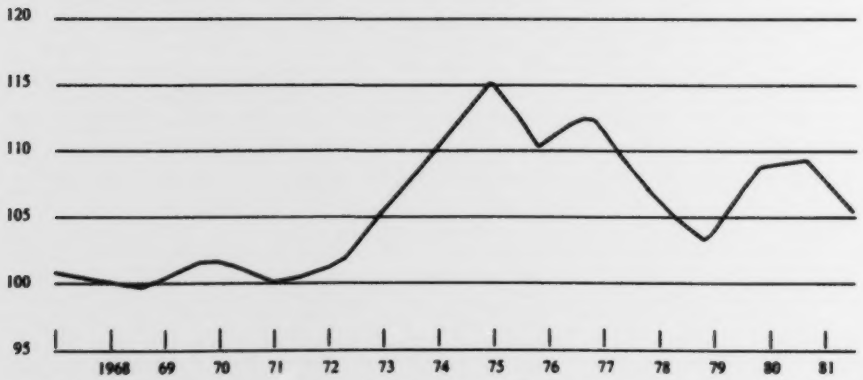
Secteur manufacturier	1966-73	1973-80	1980	1981
Aliments et boissons	102,7	101,4	102,5	104,1
Produits du tabac	100,2	99,0	98,9	99,0
Caoutchouc et matières plastiques	86,5	85,2	87,9	90,2
Industries du cuir	83,4	73,0	74,5	72,4
Industries textiles	79,9	77,9	80,5	79,7
Industries du tricot	80,0	70,7	73,0	71,1
Industries du vêtement	97,2	93,4	94,0	92,3
Industries du bois	160,2	170,6	185,2	167,4
Mobilier et accessoires	97,2	94,4	98,1	97,7
Industries du papier et industries connexes	190,4	205,4	225,9	220,6
Impressions et publications	88,1	88,3	88,5	88,6
Première transformation des métaux	141,2	133,7	146,3	131,7
Industries métallurgiques	90,3	90,7	92,0	91,6
Industries de la machinerie	54,2	62,7	51,6	52,1
Industries du matériel de transport	97,1	90,3	88,9	88,8
Industries des produits électriques	84,2	76,6	77,1	76,9
Minéraux non métalliques	91,3	91,5	90,5	91,1
Produits du pétrole et du charbon	94,0	103,7	107,1	105,4
Chimie et produits chimiques	87,9	88,9	95,5	96,6
Industries manufacturières diverses	64,1	57,4	59,5	57,7
TOTAL SECTEUR MANUFACTURIER	98,4	96,8	98,9	97,7

Remarque: «L'auto-suffisance» suppose que la production et les échanges internationaux sont relativement homogènes. Cela signifie que les industries de la «machinerie» produisent ou sont capables de produire ce qui est importé.

TABLEAU 9

Termes de l'échange, 1968-1981*

1971 = 100



*Les prix des marchandises exportées sont divisés par les prix des marchandises importées (1971 = 100) × 100

Source: Statistique Canada; Le Conference Board du Canada

TABLEAU 10

ORIENTATION VERS L'EXPORTATION DES PRINCIPAUX SECTEURS MANUFACTURIERS DU CANADA, 1966-1981

(pourcentage de la production exportée)

Secteur manufacturier	1966-73	1973-80	1980	1981
Aliments et boissons	9,7	10,8	11,6	12,6
Produits du tabac	0,6	0,6	0,7	0,7
Caoutchouc et matières plastiques	5,0	9,5	11,2	13,8
Industries du cuir	5,7	7,7	7,8	7,4
Industries textiles	4,8	6,3	8,3	8,2
Industries du tricot	2,3	1,7	1,4	1,7
Industries du vêtement	4,3	5,0	5,9	6,5
Industries du bois	43,3	48,2	51,8	47,0
Mobilier et accessoires	3,7	6,6	9,7	10,6
Industries du papier et industries connexes	50,7	56,0	60,0	59,9
Impressions et publications	1,9	2,9	3,6	3,3
Première transformation des métaux	46,1	47,7	60,5	54,4
Industries métallurgiques	3,9	6,3	7,0	7,3
Industries de la machinerie	37,8	49,0	51,5	54,4
Industries du matériel de transport	60,4	69,3	67,9	68,4
Industries des produits électriques	13,0	17,2	22,5	24,4
Minéraux non métalliques	6,9	9,6	10,7	10,6
Produits du pétrole et du charbon	3,7	7,4	11,2	8,9
Chimie et produits chimiques	15,3	22,8	28,6	29,0
Industries manufacturières diverses	22,2	20,5	25,0	26,5
TOTAL SECTEUR MANUFACTURIER	24,3	28,4	30,8	30,0

Remarque: Toutes les valeurs sont exprimées en dollars courants. Les données commerciales incluent la valeur en douane, Commerce du Canada. Les données sur les échanges ont été réparties entre les secteurs industriels conformément à la Classification type des industries de 1970. Les données sur les expéditions de 1966-1979 proviennent du Recensement des manufactures. Pour 1980 et 1981, les données d'expédition sont dérivées des Stocks, livraisons et commandes des industries manufacturières, Statistique Canada.

Remarque: Les expéditions sont synonymes de «production».

tions sur le marché canadien au cours de la période. La production d'exportation est passée de 18,8% en 1966 à un sommet de 30,8% en 1980 alors que le coefficient de pénétration des importations est passé de 21% à un maximum de 32,6% en 1979.

Rappelons que la *balance commerciale* pour les articles manufacturés canadiens a été à l'origine d'une profonde confusion causée par la tendance à assimiler produits finis et articles manufacturés. Les principaux secteurs manufacturiers fondés sur les abondantes ressources naturelles du Canada en matière d'agriculture, de pêche, d'extraction minière (y compris les combustibles minéraux) et de foresterie génèrent d'importants excédents commerciaux, surtout pour les produits du papier et connexes, les métaux primaires, les produits du bois et du pétrole et les produits du charbon (Tableau 12). Même si pratiquement tous les autres grands secteurs manufactu-

riers accusent un déficit commercial, certains de ces déficits sont plutôt restreints. Le secteur des machines compte pour une large part du déficit des échanges d'articles manufacturés (quelque $7,5 milliards en 1981) alors que le déficit pour le matériel de transport (y compris les produits de l'automobile) ne s'est élevé qu'à $2,7 milliards. D'autres grands secteurs se partagent une part importante du déficit global des échanges d'articles manufacturés: ce sont les industries manufacturières diverses ainsi que les secteurs des produits électriques, des textiles, de la métallurgie et de l'imprimerie. Mais il faut reconnaître que l'existence d'un déficit (ou excédent) commercial dans un secteur donné n'indique pas *en soi* qu'il existe (ou non) des problèmes dans ce secteur.

Le coefficient implicite d'auto-suffisance des secteurs manufacturiers canadiens connaît d'importantes variations. On y retrouve des industries produisant des excédents pour exportation (des aliments et boissons aux papiers et produits connexes),

TABLEAU 11

PÉNÉTRATION DES IMPORTATIONS DES PRINCIPAUX SECTEURS MANUFACTURIERS AU CANADA, 1966-1981

(pourcentage du marché canadien alimenté par les importations)

Secteur manufacturier	1966-73	1973-80	1980	1981
Aliments et boissons	7,3	9,6	9,4	9,0
Produits du tabac	1,1	1,5	1,7	1,7
Caoutchouc et matières plastiques	17,8	22,9	21,9	22,2
Industries du cuir	21,3	32,6	31,3	33,0
Industries textiles	23,9	27,0	26,2	26,8
Industries du tricot	21,8	30,5	28,0	30,1
Industries du vêtement	6,9	11,3	11,6	13,7
Industries du bois	9,2	11,7	10,8	11,2
Mobilier et accessoires	6,4	11,9	11,4	12,6
Industries du papier et industries connexes	6,2	9,6	9,7	11,4
Impressions et publications	13,5	14,3	14,7	14,4
Première transformation des métaux	23,9	30,0	42,2	40,0
Industries métallurgiques	13,2	15,1	14,5	15,1
Industries de la machinerie	66,3	87,0	75,0	76,2
Industries du matériel de transport	61,6	72,3	71,4	71,9
Industries des produits électriques	26,7	36,6	40,3	41,9
Minéraux non métalliques	15,0	17,2	19,2	18,6
Produits du pétrole et du charbon	9,5	4,0	4,9	3,9
Chimie et produits chimiques	25,6	31,3	31,8	31,4
Industries manufacturières diverses	50,1	54,4	55,4	57,5
TOTAL SECTEUR MANUFACTURIER	25,5	30,6	31,5	31,6

Remarque: Toutes les valeurs sont exprimées en dollars courants. Les données commerciales incluent la valeur en douane, Commerce du Canada. Les données sur les échanges ont été réparties entre les secteurs industriels conformément à la Classification type des industries de 1970. Les données sur les expéditions de 1966-1979 proviennent du Recensement des manufactures. Pour 1980 et 1981, les données d'expédition sont dérivées des Stocks, livraisons et commandes des industries manufacturières, Statistique Canada.

Remarque: Les expéditions sont synonymes de «production».

TABLEAU 12

BALANCE COMMERCIALE CANADIENNE PAR SECTEUR MANUFACTURIER 1966-1981

(en millions de dollars)

Secteur manufacturier	Moyenne 1966-73	Moyenne 1973-80	1980	1981
Aliments et boissons	232	265	709	1 260
Produits du tabac	–3	–9	–13	–15
Caoutchouc et matières plastiques	–170	–458	–551	–480
Industries du cuir	–82	–282	–374	–475
Industries textiles	–413	–873	–1 063	–1 249
Industries du tricot	–103	–284	–337	–381
Industries du vêtement	–40	–196	–244	–331
Industries du bois	884	2 443	3 740	3 366
Mobilier et accessoires	–23	–96	–45	–61
Industries du papier et industries connexes	1 856	4 744	7 929	8 294
Impressions et publications	–212	–475	–719	–813
Première transformation des métaux	1 097	2 163	4 272	3 427
Industries métallurgiques	–358	–785	–1 017	–1 151
Industries de la machinerie	–1 523	–4 074	–6 864	–7 549
Industries du matériel de transport	–188	–1 548	–2 401	–2 843
Industries des produits électriques	–506	–1 587	–2 196	–2 559
Minéraux non métalliques	–131	–280	–444	–465
Produits du pétrole et du charbon	–127	296	962	992
Chimie et produits chimiques	–368	–835	–527	–439
Industries manufacturières diverses	–594	–1 795	–2 609	–2 989
TOTAL SECTEUR MANUFACTURIER	–774	–3 671	–1 792	–4 462

Source: Commerce et mesures du secteur manufacturier, 1966-1981, Direction des renseignements économiques, Analyse et élaboration de la politique économique, Industrie et Commerce/Expansion économique régionale, juillet 1982.

des industries connaissant un déficit d'importation important et persistant (des machines aux caoutchoucs et plastiques) ainsi que des industries qui s'approchent de l'auto-suffisance (qu'elles commercent ou non). Entre 1966 et 1981, le coefficient d'auto-suffisance a peu changé pour l'ensemble de l'industrie manufacturière. Les industries ayant produit un surplus exportable ont toutefois renforcé leur position (sauf l'industrie des aliments et des boissons), mais plusieurs industries ont vu leur taux d'auto-suffisance décliner, ce qui a partiellement compensé ce gain. Dans de nombreux secteurs, le coefficient d'auto-suffisance n'a que peu évolué au cours de la période.

En résumé, les industries manufacturières canadiennes ont participé davantage au commerce international et leur dépendance à son égard s'est accrue durant la période 1966-1981. Elles y sont parvenues sans déclin permanent du coefficient implicite d'auto-suffisance en articles manufacturés. Cette participation accrue au commerce d'exportation et d'importation est une indication significative de l'augmentation de la spécialisation et de la production qui a marqué l'économie industrielle canadienne pendant toute cette période.

TABLEAU 13

TAUX DE CROISSANCE DES EXPORTATIONS CANADIENNES DE MARCHANDISES

(Variations annuelles moyennes en pourcentage)

En dollars courants	1968-73	1973-75	1975-81	1968-81
Total Exportations[1]	13.2	n‡4.5	16.6	14.9
Produits agricoles	14.2	16.1	14.6	14.7
Matières premières non agricoles	15.3	25.9	11.4	15.0
Pétrole brut	27.1	43.5	–3.2	14.2
Autres matières brutes	10.6	2.4	18.1	12.7
Demi-produits	11.1	9.6	20.7	15.2
Produits finals	14.0	11.7	15.9	14.5
Véhicules automobiles et pièces	14.5	9.0	12.6	12.8
En dollars constants (1971)	**1968-73**	**1973-75**	**1975-81**	**1968-81**
Total Exportation[1]	8.2	–5.6	5.8	4.9
Produits agricoles	6.1	–6.0	7.5	4.9
Matières premières non agricoles	9.4	–11.2	–2.5	0.5
Pétrole brut	20.1	–20.9	–21.8	–7.6
Autres matières brutes	8.9	–11.4	0.2	1.5
Demi-produits	5.4	–10.5	7.8	3.8
Produits finals	11.2	1.1	6.3	7.3
Véhicules automobiles et pièces	13.7	2.4	3.6	7.2

[1] Comprend les réexportations

Source: Statistique Canada; Le Conference Board du Canada

TABLEAU 14

TAUX DE CROISSANCE DES IMPORTATIONS CANADIENNES DE MARCHANDISES

(Variations annuelles moyennes en pourcentage)

En dollars courants	1968-73	1973-75	1975-81	1968-81
Total Importations[1]	13.5	22.0	14.7	15.4
Produits agricoles	15.4	18.9	11.6	14.1
Matières premières non agricoles	12.3	58.7	15.7	20.1
Pétrole brut	20.4	87.1	15.6	26.4
Autres matières brutes	10.4	11.7	22.6	16.1
Demi-produits	12.0	17.8	16.1	14.7
Produits finals	14.2	18.2	14.4	14.9
Véhicules automobiles et pièces	15.2	16.4	11.7	13.7
En dollars constants (1971)	**1968-73**	**1973-75**	**1975-81**	**1968-81**
Total Importations[1]	10.0	2.0	3.2	5.6
Produits agricoles	6.6	3.3	2.9	4.4
Matières premières non agricoles	4.3	-3.6	-2.2	2.1
Pétrole brut	12.5	-7.4	-6.7	0.7
Autres matières brutes	4.2	-14.9	12.8	4.8
Demi-produits	9.2	-2.7	3.4	4.6
Produits finals	11.7	4.2	3.1	6.5
Véhicules automobiles et pièces	13.7	8.9	1.7	7.3

Source: Statistique Canada; Le Conference Board du Canada

Note sur le commerce intra-société

Une large part du commerce international, probablement 25% ou davantage, passe par les filiales de grandes sociétés mères. Ce phénomène reflète l'internationalisation croissante des affaires. Il se peut que les tendances à court terme des transactions intra-société ne reflètent pas fidèlement les facteurs normaux relatifs à l'offre et à la demande; mais sur le plus long terme, ces transactions, qu'elles se fassent ou non à l'intérieur d'une même société, reposent sur des facteurs de commerce et de concurrence. Toutes les sociétés privées doivent faire des profits pour conserver leur viabilité. L'importance de tels échanges intra-société est beaucoup plus grande dans le cas du Canada, vu la place qu'occupent les filiales étrangères dans sa structure industrielle.

Une étude récente de Statistique Canada montre que les sociétés sous contrôle étranger, et notamment sous contrôle américain, comptent pour une part plus grande des importations au Canada que les sociétés sous contrôle canadien. Selon l'étude, en 1978, 72% des importations au Canada étaient destinés à des sociétés sous contrôle étranger (dont 80% sous contrôle américain). Il semble que les échanges intra-société aient compté pour une part importante de ces transactions. On a également constaté que les importations des sociétés sous contrôle américain ont tendance à provenir des États-Unis (87%) et que les importations canadiennes sont très concentrées. En effet, les cinquante plus grandes sociétés importatrices au Canada comptent pour près de 50% des importations; 35 de ces sociétés sont sous contrôle étranger (et 26 sous contrôle américain). Si diverses raisons expliquent pourquoi les filiales étrangères ont une forte propension à importer de la société mère ou de sociétés affiliées (la meilleure connaissance qu'a la société mère des possibilités d'approvisionnement dans le pays d'origine, la volonté de maximiser son pouvoir d'achat ou de réaliser des économies d'échelle), une telle dépendance à l'égard des importations peut jouer, dans le court terme, contre des sources d'approvisionnement canadiennes — actuelles ou potentielles — qui pourraient être aussi, sinon plus concurrentielles.

Chapitre III

POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELLES

> Une fois que nous aurons fait à la défense du pays la part nécessaire et à la sécurité sociale la part que les circonstances permettent d'y consacrer, il devrait nous rester de quoi subvenir à d'autres fins d'intérêt national. Il faudrait utiliser une partie de notre richesse pour faciliter des mises au point qui donneraient plus de vigueur et de ressort à l'économie, pour unir plus étroitement les diverses parties du pays, pour financer des initiatives qui favoriseraient indirectement l'expansion économique et augmenteraient de façon durable l'avoir de la nation, pour venir en aide aux régions incapables de marcher au pas de l'ensemble du pays et, enfin, pour encourager les Canadiens à participer plus activement au développement national.
>
> **Commission Gordon, 1957**

Ce chapitre est consacré à l'étude des rapports qui existent entre la politique commerciale et nos politiques nationales aux plans économique et industriel; l'accent sera mis sur leur incidence pour la compétitivité du Canada. À cette fin, nous nous pencherons sur la politique des changes, sur les politiques fiscales et monétaires et sur les politiques relatives à l'investissement, à la concurrence, à l'industrie, au transport et à la main-d'œuvre.

Politique des changes

En adoptant en mai 1970 un taux de change flottant, le Canada n'a fait que renouer avec une pratique suivie pendant la plus grande partie de la période de l'après-guerre. En vertu de ce régime, la valeur extérieure du dollar canadien est déterminée par le jeu de l'offre et de la demande sur le marché des changes. L'offre et la demande dépendent des transactions conclues par les Canadiens avec des étrangers: importations et exportations de marchandises, dépenses des touristes au Canada et à l'étranger, intérêts et dividendes payés et reçus, autres types de services tels le transport et l'expédition ainsi que les entrées et sorties de capitaux.

Le régime du taux de change flottant constitue un moyen efficace d'assurer l'équilibre de la balance des paiements. Par exemple, si la demande de devises étrangères devenait, à un certain taux de change, supérieure à l'offre, la valeur extérieure du dollar canadien connaîtrait une baisse. Celle-ci induirait un processus d'ajustement de la balance des paiements en renchérissant les importations au Canada et en réduisant les prix de nos exportations; l'excédent de la demande de devises serait ainsi éliminé et la balance des paiements serait redressée. Si la demande de devises était inférieure à l'offre pour un taux de change donné, un processus d'ajustement semblable mais contraire serait mis en branle. Il est toutefois difficile de quantifier l'incidence des fluctuations de change sur les mouvements commerciaux. Cela est dû en partie à la lenteur du processus d'ajustement (qui s'étale sur plusieurs années) déclenché par une dépréciation ou une appréciation de la monnaie nationale; il faut également rappeler qu'une variation du taux de change aura un effet plus ou moins

marqué selon l'environnement économique dans lequel elle se produit et selon qu'elle résulte du jeu des forces du marché ou d'une décision politique. Par ailleurs, les rigidités inhérentes à toute économie de marché empêchent des ajustements rapides et complets provoqués par des facteurs tels que la structure des sociétés, les modes d'échange, les structures de distribution, etc. Il n'existe donc pas de système d'équilibrage parfait.

Si une variation du taux de change exerce des effets directs sur les flux d'exportation et d'importation en modifiant les prix des biens canadiens par rapport à ceux provenant de l'étranger, elle entraîne aussi des effets secondaires ou indirects qui tendent traditionnellement à compenser les effets directs. Par exemple, un assainissement de la balance commerciale à la suite d'une dépréciation relance l'emploi et la production au Canada. Cette relance économique se traduit par une demande accrue d'importations qui freine le rétablissement de la balance commerciale.

En général, les ajustements provoqués par le marché signifient que le taux de change joue son rôle traditionnel en facilitant l'ajustement de la balance des paiements; dans cette hypothèse, une appréciation ou une dépréciation est probablement acceptable et efficace car elle influence les courants commerciaux. Tel était notamment le cas dans la seconde moitié des années 70, alors que la valeur extérieure du dollar canadien avait connu une baisse importante qui reflétait l'évolution défavorable de la compétitivité internationale du Canada. Pendant plusieurs années avant 1976, les salaires et les prix au Canada avaient augmenté plus rapidement qu'aux États-Unis, pays avec lequel nous faisons près de 70% de nos échanges commerciaux. Ceci a compromis notre compétitivité internationale et entraîné des conséquences défavorables pour notre solde au compte courant. Ces effets ont été accentués par une baisse des cours internationaux de nombreux produits de base exportés par le Canada. L'ajustement du taux de change fut toutefois retardé par d'importantes entrées de capitaux qui ont atteint leur plus haut niveau en 1976. Peu après, la valeur extérieure du dollar canadien allait être soumise à un rapide et important mouvement à la baisse. Entre octobre 1976 et février 1979, le dollar canadien s'est déprécié d'environ 19% par rapport au dollar américain et d'environ 23% par rapport à un panier de monnaies du Groupe des Dix pondéré en fonction des échanges commerciaux.

La baisse du dollar canadien eut pour effet bénéfique de rétablir notre compétitivité internationale et de faciliter l'équilibrage de la balance des paiements. Cela se reflète dans une certaine mesure dans l'évolution de la balance du compte marchandise du Canada; elle est en effet passé d'un déficit de $0,5 milliard en 1975 à un excédent de $8,5 milliards en 1980. Les gains ont été particulièrement remarquables dans le secteur manufacturier, où il y a eu une expansion rapide des exportations en même temps qu'une réduction des importations. Mais le tableau est quelque peu obscurci par les difficultés auxquelles l'industrie de l'automobile fait face depuis quelques années.

Par contre, il est peu probable qu'une variation de change imposée puisse exercer des effets durables sur les mouvements commerciaux; une telle mesure servirait d'ailleurs mal les objectifs de notre politique commerciale puisqu'elle déséquilibrerait la balance des paiements au lieu de la redresser. Un taux de change artificiellement

bas serait redressé par les forces du marché; sinon, on observerait des augmentations des prix intérieurs qui renverseraient les effets de la variation du taux de change sur le niveau relatif des prix. La chose se produirait notamment si la politique monétaire servait de levier d'abaissement du taux de change. Enfin, il convient de souligner qu'une action délibérée pour abaisser le taux de change en vue de s'octroyer un avantage compétitif irait à l'encontre de nos engagements internationaux et pousserait d'autres pays à adopter des mesures de représailles.

Nos principaux partenaires commerciaux se sont comme nous engagés au niveau international à ne pas adopter des politiques de change abusives. En fait, la plupart des frictions se produisent lorsqu'un pays érige des obstacles aux échanges en vue de soutenir une monnaie qui, autrement, se verrait surévaluée. De telles mesures étaient plus communes sous un système de taux de change fixe.

Sous le régime du taux de change flottant, la politique du Canada consiste à permettre au marché des changes de jouer son rôle et de promouvoir l'ajustement de la balance des paiements. Les autorités monétaires n'ont pas essayé de fixer ni de maintenir un taux de change particulier. Malgré l'existence d'un taux de change flottant, le gouvernement intervient sur le marché des changes afin de maintenir des conditions commerciales ordonnées et ainsi faciliter les mouvements commerciaux et financiers du Canada à l'échelle internationale. Il s'est également servi de la politique monétaire pour modérer, dans une certaine mesure, les fluctuations du taux de change; la relation entre la politique monétaire et le commerce est examinée dans la section suivante.

Outre les fluctuations quotidiennes du taux de change, que l'intervention du gouvernement vise à limiter, certains ont craint que l'incertitude associée à des mouvements de change plus prononcés et plus longs ne réduise le volume des transactions internationales; cependant, les échanges internationaux ont continué de montrer une vigueur remarquable au cours des années 70. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, le rapport des exportations ou importations de biens et de services sur le PNB a augmenté au cours de la décennie, même si l'on fait abstraction de la flambée des prix du pétrole. L'Europe s'est inquiétée davantage que le Canada de l'instabilité des taux de change, ce qui s'explique largement par l'amplitude des variations que leurs monnaies ont connues ces dernières années par rapport au dollar américain. Cependant, presque toutes les études empiriques récentes de l'influence de l'instabilité du taux de change sur le volume du commerce, y compris les études réalisées au Fonds monétaire international, n'ont pas permis de dégager des effets statistiquement significatifs. On peut en conclure que les efforts pour maintenir un taux de change inadapté aux conditions économiques fondamentales risquent de perturber plus sérieusement le commerce international que ne pourraient le faire les variations du taux de change lui-même.

Les fluctuations du taux de change et les modifications des tarifs douaniers influent sur la compétitivité de l'industrie canadienne. Étant donné l'instabilité des taux de change observée pendant la dernière décennie et de l'abaissement progressif des tarifs douaniers pendant la période d'après-guerre, on serait tenté à première vue de minimiser l'importance des tarifs douaniers. Cependant, les variations de change exercent une influence généralisée sur la compétitivité des industries d'exportation et

des industries concurrencées par les importations; toutefois, les tarifs, qui varient suivant les produits importés, modifient la structure des prix relatifs à l'importation et la position relative des entreprises dont la production concurrence les importations et celle des entreprises exportatrices par rapport à celle d'autres entreprises nationales et étrangères. Quel que soit le niveau du taux de change, les tarifs douaniers continueront donc d'influer sur les prix relatifs des biens et des services et, par voie de conséquence, sur l'affectation des ressources.

Politique monétaire et commerce

La politique monétaire peut jouer un rôle constructif à moyen et à long termes, et aider le Canada à améliorer sa performance commerciale en rétablissant une stabilité globale raisonnable des prix; le Canada peut ainsi maintenir et accroître sa compétitivité, et les marchés peuvent affecter les ressources plus efficacement. Toutefois, le recours à la politique monétaire pour faire fluctuer le taux de change ne procure au mieux qu'un avantage à court terme et va à l'encontre de l'apport plus fondamental et à plus long terme de la politique monétaire.

Depuis le milieu des années 70, le principal objectif de la politique monétaire, appliquée à moyen terme, consiste à réduire l'inflation en limitant le taux d'accroissement de la masse monétaire. La Banque du Canada a donc déterminé l'amplitude de variation du taux tendanciel d'accroissement de la masse monétaire (définie au sens strict comme étant la monnaie (c'est-à-dire la monnaie détenue par le public et les dépôts à vue dans les banques à charte). Au fil des ans, les cibles minimale et maximale de la croissance de la masse monétaire ont été réduites progressivement. La Banque du Canada ne les respecte pas aveuglément; elle a toujours soutenu que le taux d'accroissement de la masse monétaire pouvait, à l'occasion, s'en écarter sans enfreindre l'esprit de la politique, ni compromettre son principal objectif.

La politique monétaire, a servi, jusqu'à un certain point, et surtout au cours des trois dernières années, à amortir les mouvements erratiques du taux de change. Cependant, comme dans le cas des interventions officielles directes sur le marché des changes, les autorités n'ont pas essayé de fixer un taux de change particulier ni de l'empêcher de fluctuer lorsque des facteurs fondamentaux semblaient dicter le contraire. Les initiatives prises à cet égard ont résulté de pressions financières à court terme, exercées surtout de l'étranger. Les autorités n'ont pas voulu en atténuer tous les effets sur les taux d'intérêt domestiques et le taux de change pour ainsi éviter une situation extrême de part et d'autre.

L'intérêt accordé au taux de change dans l'application de la politique monétaire s'explique par les répercussions asymétriques que peuvent avoir des baisses temporaires rapides et importantes de ce taux sur les pressions inflationnistes au Canada. Depuis que des cibles ont été adoptées, il n'y a pas eu de problème au sujet de la préoccupation de la Banque du Canada quant au taux de change et aux cibles minimale et maximale, ni de l'objectif de la Banque de contenir les pressions inflationnistes.

Certains observateurs ont laissé entendre que la politique monétaire pourrait être utilisée pour diminuer délibérément le taux de change, et ainsi accroître la com-

pétitivité des entreprises canadiennes dont la production concurrence les importations et de celles qui produisent pour l'exportation. Comme il est suggéré dans la section précédente, une telle politique aurait peu de chance de succès, et le Canada s'est engagé au niveau international à ne pas procéder à des dépréciations en vue d'accroître sa compétitivité. C'est en contrôlant le taux d'accroissement de la masse monétaire que la Banque peut avoir une influence sur les taux d'intérêt et le taux de change. Pour abaisser le taux d'intérêt et, partant, le taux de change, il faudrait accélérer le taux d'accroissement de la masse monétaire. Toutefois, cela pourrait s'accompagner d'une augmentation plus rapide des prix, et d'une baisse consécutive du taux de change. Les gains de compétitivité que procureraient un taux de change inférieur seraient de courte durée puisque les prix au Canada augmenteraient.

À court terme, avant que les prix n'aient été pleinement corrigés, les effets de l'expansion de la masse monétaire sur la balance commerciale ne sont pas claires. Une baisse des taux d'intérêt favorise une diminution du taux de change, contribuant ainsi à redresser la balance commerciale, mais fait également progresser la demande intérieure, surtout l'investissement et l'achat biens de consommation durables et réduit la balance commerciale. Il est difficile de déterminer précisément le résultat de ces effets à court terme; cependant, depuis quelques années, les effets à plus long terme sur les prix, qui sont finalement les plus importants, semblent identifiables plus rapidement qu'avant. Il ressort à l'évidence qu'un taux de change imposé soit directement, soit indirectement par le biais de la politique monétaire, au lieu d'être fixé par la balance des paiements, risque peu de modifier en permanence les courants commerciaux et de favoriser la réalisation des objectifs de la politique commerciale.

Le ralentissement de l'activité économique mondiale des dernières années est attribuable, en partie, à la hausse des taux d'intérêt, et le ralentissement économique qui en a résulté a exercé des tensions sur le sytème commercial international et encouragé les pressions protectionnistes. Le niveau élevé des taux d'intérêt est l'une des conséquences des politiques monétaires non conciliantes qu'appliquent actuellement la plupart des pays industrialisés. Les attentes inflationnistes et d'importants déficits budgétaires en sont également des causes majeures. Le Canada continue d'appuyer les politiques macro-économiques non conciliantes suivies par la plupart des pays, même s'il reconnaît que le ralentissement de l'activité économique qui en résulte à court terme exerce des pressions encore plus fortes sur le système commercial. Étant donné ces risques, nous avons appuyé les tentatives de poursuivre le dialogue au sein du GATT et du groupe de l'OCDE sur les aménagement positifs (ce cernier étant plus précisément chargé d'étudier les interactions entre l'environnement macro-économique et le système commercial). Il faut toutefois reconnaître qu'à moyen et à long termes, le système commercial sera soumis à des pressions encore plus fortes si les politiques de gestion de la demande ne sont pas suffisamment fermes et logiques pour provoquer la baisse permanente des attentes inflationnistes nécessaire à une croissance soutenue. Les taux d'intérêt, considérablement plus élevés que les moyennes historiques, seront inévitablement touchés.

Par ailleurs, certains exportateurs canadiens ont prétendu que les taux d'intérêt élevés les empêchent d'être concurrentiels sur les marchés mondiaux. Cependant, la compétitivité globale d'un exportateur est déterminée par divers facteurs, notamment les coûts de production dont les taux d'intérêt ne sont qu'un élément. Il convient de

souligner que le poids des frais d'intérêt sur l'ensemble des coûts varie considérablement selon le producteur. Les producteurs des autres pays sont, pour la plupart, dans la même situation. En outre, les mouvements du taux de change compenseraient, dans une large mesure, les changements soudains des coûts relatifs de production des différents pays. C'est pourquoi il ne semble pas justifié de distinguer un élément particulier des coûts de production aux fins d'allégement, surtout parce que l'allégement d'un élément comme les frais d'intérêt serait discriminatoire, coûteux comparativement à d'éventuels bénéfices, et inefficace du point de vue de l'affectation des ressources.

Les acheteurs étrangers de biens et de services canadiens sont également touchés par le niveau élevé des taux d'intérêt dans le monde. Dans ces cirscontances, certains gouvernements ont cherché à accroître leur compétitivité en ayant recours au financement des exportations, ce qui a donné lieu à la prolifération de programmes analogues. Arrangement sur les crédits à l'exportation de l'OCDE a été négocié comme un ensemble de règles de base visant à limiter les effets déformants du subventionnement concurrentiel des crédits à l'exportation. Comme la plupart des pays ont reconnu les effets perturbateurs de cette pratique sur le commerce, de même que le gaspillage des ressources qu'elle entraîne, il est permis de croire que l'on continuera de chercher à réduire davantage le degré de subventionnement autorisé aux termes de cet arrangement. Le gouvernement canadien met à exécution, par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), un programme visant à s'assurer que les exportateurs canadiens ne sont pas désavantagés par le financement des exportations subventionné par d'autres gouvernements. Ce programme s'avère toutefois de plus en plus coûteux.

Politique fiscale

L'une des grandes caractéristiques de l'évolution des pays industrialisés depuis les années 30 a été l'élargissement des responsabilités assumées par les gouvernements quant à l'affectation des ressources au sein des économies nationales, à la gestion du niveau général de l'activité économique et à la redistribution du revenu entre les couches de la société. L'imposition, particulièrement l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, a été l'un des principaux outils utilisés par les gouvernements pour atteindre ces objectifs. Règle générale, l'imposition du revenu des sociétés ne vise pas explicitement à atteindre des objectifs de politique commerciale. Cependant, dans la mesure où l'imposition interne peut ne pas toucher également tous les secteurs ou établir une différence entre biens étrangers et biens nationaux, et dans la mesure où les taux d'imposition appliqués à l'étranger ou dans le pays considéré diffèrent pour les mêmes biens faisant l'objet d'échanges, le niveau relatif des prix après imposition peut varier et influencer ainsi les courants commerciaux et financiers. Par exemple, les déductions pour amortissement accéléré accordées au secteur de la transformation exercent des effets directs tant sur l'investissement dans ce secteur que sur la compétitivité des entreprises qui sont en mesure de profiter de tels avantages.

L'*impôt sur le revenu des sociétés* influence les courants commerciaux du Canada et ce, au moins de trois façons différentes. Il exerce tout d'abord un effet

direct en agissant sur les prix des biens produits au Canada. Deuxièmement, il peut influencer la production en agissant sur l'affectation et l'utilisation efficiente des ressources. Troisièmement, il peut influencer la localisation des industries, tant à l'échelle interrégionale qu'au plan international, et, par conséquent, les structures d'échanges du Canada.

Quand on considère l'effet sur les prix (et par conséquent sur les courants d'échanges) de l'impôt sur les sociétés, il faut retenir deux facteurs: les incidences de cet impôt, c'est-à-dire la mesure dans laquelle on peut en faire supporter le poids par le consommateur; et la comparaison entre les taux d'imposition des sociétés au Canada et chez nos principaux partenaires commerciaux.

Quand on parle des incidences de l'impôt sur le revenu des sociétés, on affirme souvent qu'elles sont largement transférées et que, du moins en théorie, la société ne porte que très peu ou pas du tout le poids de cet impôt; ce qui revient à dire que l'impôt sur le revenu des sociétés est incorporé aux coûts d'une entreprise. Si cela est vrai, nous devons en conclure que le poids de l'impôt a été transféré intégralement aux consommateurs par des hausses de prix ou aux travailleurs par des réductions de salaires ou, éventuellement, par une combinaison des deux méthodes. Si nous supposons que l'impôt sur le revenu des sociétés est incorporé intégralement aux prix des biens et des services offerts, on peut se demander quelles sont les répercussions de telles hausses des prix sur la compétitivité de l'industrie canadienne, tant sur le marché intérieur que sur le marché d'exportation. Plus la proportion des prix imputable à l'impôt sur le revenu des sociétés est élevée, moins compétitifs seront les produits canadiens face aux importations et face à la concurrence s'exerçant sur les marchés d'exportation. Il est évident que les sociétés ne peuvent, au-delà d'une certaine limite, intégrer à leurs prix les montants afférents à l'impôt qu'elles acquittent; sinon, les consommateurs abandonneront les produits canadiens trop coûteux pour acheter des marchandises importées ou des substituts; dans ce cas, la production déclinera, le chômage augmentera et le commerce en souffrira. Pour récupérer sa part du marché, l'industrie canadienne, toutes choses étant par ailleurs égales, ne pourra faire autrement qu'absorber tout ou partie de l'impôt. Dans ce cas, l'impôt n'étant pas intégré aux prix des produits et son montant étant prélevé sur des fonds qui seraient autrement allés grossir les bénéfices de l'entreprise, il en résultera une réduction de la masse des fonds disponibles pour financer de nouveaux investissements dans la construction d'usines, la recherche, etc. ou pour le paiement de dividendes.

À cet égard, certaines mesures fiscales ont été adoptées au cours des années en tenant particulièrement compte de leurs répercussions sur le commerce et l'investissement. La plus importante a sans doute été le régime DISC (Domestic International Sales Corporation) institué par les États-Unis en vue de permettre aux entreprises américaines de différer le paiement de l'impôt sur leurs revenus provenant des exportations au delà d'une période de base. Le Canada a conséquemment réduit sensiblement le taux de l'impôt sur les sociétés applicable au secteur de la transformation pour compenser les effets du régime DISC, lequel encourage les entreprises américaines à nous vendre — par l'intermédiaire d'un DISC — des marchandises provenant des États-Unis plutôt que de produire les mêmes biens au Canada. Le DISC a été étudié en fonction des dispositions du GATT relatives au règlement des diffé-

rends et jugé contraire aux obligations des États-Unis en vertu du GATT (tout régime similaire sera dorénavant interdit en vertu du code du GATT sur les subventions et les droits compensateurs.)

La présente étude n'a pas pour objet de présenter une analyse comparative du régime d'imposition des sociétés au Canada et de celui prévalant dans d'autres pays; il n'en demeure pas moins que les mesures fiscales peuvent avoir des répercussions indirectes importantes sur la réalisation des buts et objectifs de la politique commerciale. Si les taux d'imposition appliqués aux sociétés sont plus faibles au Canada que dans d'autres pays, cet avantage relatif influera sur les décisions des entreprises étrangères et les portera à s'implanter au Canada. De plus, compte tenu de l'abaissement progressif des tarifs douaniers, le taux d'imposition des sociétés prend relativement plus d'importance dans la détermination du niveau de compétitivité; et l'élaboration de la politique fiscale doit tenir de plus en plus compte des objectifs de la politique commerciale. À cet égard, une comparaison des statistiques canadiennes et américaines pour la période 1972-1977 relatives à la masse globale de l'impôt sur le revenu des sociétés exprimée en pourcentage de leurs bénéfices montre que le Canada applique des taux inférieurs à ceux des États-Unis; on pourrait donc affirmer que la politique fiscale canadienne ne désavantage probablement pas les producteurs canadiens par rapport à ceux des États-Unis.

Cependant, les exportateurs canadiens ont exprimé l'opinion que la politique fiscale de notre pays encourage peu les exportations. Dans des rapports présentés à la Commission d'expansion du commerce d'exportation, des experts du secteur privé canadien ont recensé un certain nombre d'antistimulants au plan des impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers; la Commission a d'ailleurs entrepris une étude du régime fiscal canadien.

Les incidences des mesures fiscales directes et indirectes sur le commerce sont depuis longtemps pleinement reconnues, et les dispositions du GATT reflètent bien cette prise de conscience. L'article III de l'Accord général prévoit l'application du traitement national dans le cadre des mesures fiscales internes, et l'Accord du GATT sur les subventions et les droits compensateurs contient en annexe une liste exemplative de subventions à l'exportation prohibées.

Les mesures d'*imposition indirecte* peuvent également influer sur le commerce et l'investissement. Le GATT exige que ces impôts soient appliqués de manière non discriminatoire et que leurs effets soient neutres, c'est-à-dire que les produits d'origine nationale soient taxés au même taux que les produits importés. Des distorsions peuvent cependant apparaître dans la pratique. Par exemple, le calcul de la taxe fédérale de vente appliquée aux produits importés au Canada se fonde actuellement sur leur valeur après paiement des droits de douane, alors que les biens produits au pays sont assujettis à l'impôt sur la base du prix de vente du fabricant. On a prétendu pendant un certain nombre d'années que ce régime avantage les importations puisque la valeur en douane des biens importés ne comprend pas les frais de transport et les autres coûts implicitement inclus dans l'assiette de la taxe sur les ventes de biens produits au pays. On procède maintenant à l'étude des propositions émises en vue de corriger ce problème. De même, les impôts indirects des provinces peuvent influer sur le commerce international. Il y a quelques années par exemple, l'Ontario

a frappé les automobiles importées d'une taxe de vente supérieure à celle frappant celles fabriquées au Canada. À la suite des réactions de nos partenaires commerciaux, la Province fut amenée à éliminer l'élément différentiel que comportait cette taxe.

Politique en matière d'investissement

Sauf quelques exceptions majeures, le Canada suit généralement une politique de non-intervention des autorités publiques en matière d'investissement. Somme toute, les décisions du secteur privé sur le lieu d'implantation ainsi que sur le type et le niveau d'investissement dans des activités productrices de biens et de services se fondent sur le marché, et les entreprises sont habituellement en mesure de réaliser les investissements souhaités en mobilisant des bénéfices non distribués ou en faisant appel à des emprunts ou à des mises de fonds. Cependant, lorsque des investissements sont jugés souhaitables ou nécessaires pour atteindre de grands objectifs de développement économique (par exemple, pour éliminer les disparités régionales, attirer de nouvelles industries, renforcer la compétitivité internationale et les résultats d'exportation de l'industrie canadienne ou faciliter l'ajustement structurel), nos gouvernements fédéral et provinciaux ont institué un certain nombre de mesures d'ordre fiscal, économique et non financier visant à encourager les investissements dans des activités ou régions particulières.

Les mesures fédérales comprennent les stimulants fiscaux et les subventions, les prêts et les garanties de prêts qu'offrent des ministères fédéraux comme celui de l'Expansion industrielle régionale, des organismes spéciaux ou des sociétés de la Couronne. Certains de ces programmes, tels ceux administrés par la Société de développement du Cap-Breton ou l'Office canadien pour un renouveau industriel, sont destinés à certaines régions ou industries, alors que d'autres visent toutes les industries du pays. Les programmes d'encouragement de l'investissement varient au niveau provincial, mais comprennent généralement une assistance technique sous forme de renseignements et une aide financière sous forme de subventions, de garanties de prêts et de participation au capital social.

Les possibilités d'investissement au Canada ont toujours été supérieures à l'épargne disponible. En conséquence, notre pays a été un grand importateur de capitaux étrangers, tant sous forme d'emprunts et de prises de participation (investissements étrangers directs) que sous forme de réinvestissements des bénéfices réalisés par des entreprises étrangères déjà établies au pays. Dans ces circonstances, les entrées de capitaux ont été encouragées par les gouvernements fédéral et provinciaux car elles permettaient d'atteindre des niveaux d'industrialisation et de développement autrement irréalisables. Par ailleurs, le niveau relativement élevé des investissements étrangers a entraîné des taux de propriété et de contrôle étrangers de certains secteurs bien supérieurs à ceux que l'on rencontre dans la plupart des pays industrialisés. Par exemple, selon les plus récentes données du Calura (pour 1978), 47% des industries manufacturières canadiennes, environ 40% des industries minières et des fonderies et quelque 65% des industries pétrolières et gazières sont contrôlés par des résidents d'autres pays.

Dès les années 50, le niveau de propriété étrangère au Canada est devenu une question importante et une préoccupation majeure des responsables de la politique canadienne. Pour apaiser ces inquiétudes, des mesures générales de sauvegarde ont été adoptées en vue d'assurer la protection et le maintien de certains intérêts nationaux d'importance vitale. Nous pouvons citer à ce titre la législation ou la réglementation concernant des secteurs clés de l'économie, par exemple le système bancaire (1967), les institutions financières non bancaires (1970), les assurances (1964), la radiodiffusion et les communications (1968) ainsi que la participation directe du gouvernement dans les transports, l'énergie nucléaire, la radiodiffusion et, plus récemment, l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel. Parmi les mesures particulières visant à faciliter et à encourager la croissance d'entreprises rentables contrôlées par des Canadiens, on peut citer la création de la Corporation de développement du Canada.

La Loi sur l'examen de l'investissement étranger (LEIE), adoptée en 1973, a constitué la principale initiative législative destinée à répondre aux préoccupations publiques devant le niveau élevé de mainmise étrangère. La Loi ne vise cependant pas à décourager ou à bloquer les investissements étrangers, mais plutôt à assurer que le Canada bénéficie des avantages qu'ils peuvent offrir. En vertu de cette Loi, les prises de contrôle par des intérêts étrangers et l'implantation de nouvelles entreprises étrangères au Canada sont permises, à la condition qu'elles apportent ou soient susceptibles d'apporter des «avantages appréciables» au Canada.

La plus récente réaction au problème de la propriété étrangère est le Programme énergétique national, lequel vise à favoriser un accroissement de la participation, de la propriété et du contrôle des Canadiens dans l'industrie pétrolière nationale et à assurer une meilleure répartition des richesses générées par la mise en valeur des ressources énergétiques.

Les investissements extérieurs directs des résidents canadiens et le rapatriement des capitaux à partir du Canada ne sont soumis à aucune réglementation. Nos investissements à l'étranger ont surtout été effectués aux États-Unis et au Royaume-Uni, pays qui accueillent généralement bien les investissements directs mais qui imposent également des restrictions ou des interdictions à l'investissement étranger dans certains secteurs pour des raisons de sécurité nationale ou de politique économique. Aux États-Unis par exemple, des restrictions interdisent les investissements directs des étrangers non-résidents dans des entreprises s'adonnant à la navigation maritime entre les deux côtes du pays ou travaillant dans les domaines de la radiodiffusion, de la télégraphie et de la télévision nationales ainsi que du transport aérien intérieur. D'autres restrictions sont imposées aux investissements des étrangers dans des entreprises qui s'adonnent au cabotage, à l'exploitation minière sur des terres fédérales, à la production d'énergie hydro-électrique, à l'utilisation ou à la production d'énergie atomique; de semblables restrictions s'appliquent à la Corporation des satellites de communications (Comsat). Au Royaume-Uni, on reconnaît généralement que le gouvernement britannique ne serait guère disposé à accueillir favorablement l'acquisition par un étranger d'un intérêt important ou dominant dans une société britannique jugée vitale pour l'économie nationale. La plupart des pays de l'OCDE imposent des restrictions sur les investissements étrangers directs dans certains secteurs clés. Certains pays, comme l'Australie, disposent d'un mécanisme de filtrage semblable à celui instauré par notre Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

Les politiques canadiennes concernant les investissements étrangers au Canada et les investissements canadiens à l'étranger sont influencées, dans une certaine mesure, par différents codes et accords multilatéraux qui fournissent des lignes de conduite aux investisseurs comme aux pays d'accueil, une fois l'investissement étranger réalisé. Le Canada a souscrit au Code de libéralisation des transactions invisibles en compte courant et à la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE. La Déclaration est particulièrement importante quant à ses effets sur les politiques d'investissement. Lorsque le Canada a adhéré au Code, le gouvernement a indiqué qu'il se réservait le droit d'adopter des mesures susceptibles d'influer sur les investisseurs étrangers en raison du niveau exceptionnellement élevé de mainmise étrangère au Canada. Un troisième code de l'OCDE concerne la libéralisation des mouvements de capitaux. Le Canada a décidé de ne pas y adhérer en 1961 parce qu'il portait surtout sur la situation en Europe. Le Canada a continué de faire des conditions libérales, et n'a pas voulu s'engager dans la voie d'une libéralisation plus poussée, à un moment où de nombreux pays européens pratiquaient le contrôle des changes. Il est intéressant de souligner que s'il reconnaît certains droits à l'investisseur une fois l'investissement réalisé dans le pays d'accueil, ce Code ne semble pas conférer les privilèges plus larges généralement associés au droit d'établissement. Des négociations sont actuellement en cours aux Nations Unies sur deux codes appelés à régir les entreprises multinationales, soit le Code de conduite des sociétés transnationales et le Code international de conduite pour le transfert de technologie. Il ne semble pas que l'un ou l'autre de ces codes puisse avoir des répercussions importantes sur les politiques canadiennes en matière d'investissement.

Les investissements — y compris la formation interne de capital à partir des bénéfices non distribués, des emprunts à l'intérieur ou à l'extérieur du pays et des prises de participation par des nationaux ou des étrangers — constituent une condition de la croissance économique et du développement. Dans la mesure où la politique canadienne encourage ou décourage les investissements au Canada, elle exerce des effets directs sur la politique commerciale de notre pays. Par exemple, la politique de l'investissement peut entraîner une amélioration de l'efficience industrielle en permettant une concurrence accrue et des progrès technologiques. Elle peut également susciter la croissance de la production et de l'emploi, réduire les importations, augmenter les exportations et favoriser la croissance dans les régions moins développées. Toutefois, les investissements internes peuvent plus facilement se conformer aux grands objectifs de développement que les investissements étrangers parce que la structure de fonctionnement des entreprises multinationales peut parfois entrer en conflit avec la réalisation des objectifs nationaux. Par exemple, la société mère peut imposer des conditions onéreuses à ses filiales étrangères en matière d'exportations, d'approvisionnements, de brevets ou de concessions. Ces filiales peuvent également subir les effets de la législation du pays d'accueil, notamment en ce qui concerne le contrôle des exportations stratégiques, la politique fiscale et la législation antitrust.

Certains des programmes canadiens *d'encouragement et d'aide aux investissements* ont également des effets directs et indirects sur la *position commerciale* du Canada à l'échelle internationale. Ceux qui demandent des subventions ou des garanties de prêts au titre de la Loi sur les subventions au développement régional, par exemple, doivent offrir aux fabricants canadiens des possibilités raisonnables de fournir de la machinerie et de l'équipement admissibles qui soient compétitifs au

niveau du rendement, du prix et du délai de livraison. Également, l'AEIE doit tenir compte de l'influence des investissements étrangers sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, incluant le commerce.

Les États-Unis ont récemment intensifié leurs plaintes concernant des questions d'investissements au Canada liés au *commerce*, et plus particulièrement au sujet des exigences relatives au contenu canadien, aux exportations et aux limitations touchant les activités de distribution. Le gouvernement américain croit que ces prétendues exigences et limitations sont contraires aux dispositions sur le traitement national ou à d'autres dispositions du GATT; il a donc entamé des consultations avec le Canada à ce sujet. Le Canada a consenti à la création d'un groupe spécial dont le rapport sera bientôt étudié par le Conseil du GATT. Nous nous sommes généralement efforcé de relier l'étude des stimulants et antistimulants aux questions d'investissements liés au commerce — y compris les exigences en matière de performance — à un examen des pratiques des multinationales et des gouvernements des pays d'origine susceptibles de perturber les courants d'échanges, ainsi qu'à l'examen des raisons pour lesquelles les pays importateurs de capitaux se sentent obligés de mettre en oeuvre des programmes de contrôle des investissements.

Dans la mesure où les programmes gouvernementaux relatifs aux investissements et aux encouragements tendent à réduire les coûts de production, on peut les considérer comme octroyant des subventions qui, en tant que telles, sont assujetties aux règles internationales en la matière, spécialement celles du GATT et du Code sur les subventions et les droits compensateurs. Le Code du GATT considère généralement les subventions autres que celles à l'exportation (qui sont interdites) comme étant des instruments légitimes de promotion d'objectifs socio-économiques, mais les États signataires se sont engagés à ne pas utiliser de telles subventions pour causer un dommage matériel ou un préjudice sérieux aux intérêts d'une autre partie contractante. En cas de violation de cet engagement, le Code prévoit des mesures de redressement.

Politique en matière de concurrence

La politique en matière de concurrence constitue l'un des instruments les plus anciens et les plus fondamentaux de la politique économique canadienne. Elle vise essentiellement à protéger le fonctionnement efficace de l'économie de marché du Canada en se fondant sur le postulat qu'une économie de marché permet d'obtenir, en termes de performance économique et industrielle et de croissance, de meilleurs résultats que tout autre système d'organisation industrielle. La politique de concurrence du Canada se fonde sur la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui vise à assurer que la concurrence au sein de l'économie canadienne, qu'elle soit d'origine interne ou étrangère, reste toujours assez forte pour sauvegarder le fonctionnement efficace des marchés canadiens et pour encourager les entreprises à produire des biens ayant un avantage comparatif, à innover et à adapter des innovations mises au point au Canada ou à l'étranger et à faire bénéficier le consommateur des avantages de telles innovations.

La législation relative à la concurrence contribue à prévenir ou à réduire les obstacles artificiels au commerce et aux échanges au sein de l'économie nationale; à cet

égard, les politiques canadiennes en matière de concurrence et de commerce sont étroitement complémentaires et se renforcent mutuellement. Étant donné la faible taille du marché du Canada par rapport au marché dont disposent la plupart de ses principaux partenaires commerciaux, notre législation en matière de concurrence a dû tenir compte du besoin qu'ont les entreprises de nombreux secteurs d'atteindre une taille suffisamment large pour leur permettre de réaliser des économies d'échelle indispensables à l'efficience et à la compétitivité sur les marchés internationaux. Il en est résulté que la concentration industrielle au Canada est plus poussée dans certains secteurs, surtout celui de la distribution, que chez la plupart de nos principaux partenaires commerciaux. La politique des pouvoirs publics doit conséquemment se fonder dans une large mesure sur la présence de concurrents étrangers pour maintenir un environnement compétitif pour plusieurs industries au Canada. Les obstacles tarifaires et non tarifaires ayant été réduits dans la période d'après-guerre et les marchés étant devenus mieux intégrés aux plans national et international, les entreprises canadiennes ont reçu l'élan nécessaire pour accroître leur efficience et se spécialiser davantage tout en multipliant les innovations et en renforçant leur compétitivité au plan international. D'autre part, la politique de concurrence, en maintenant un environnement compétitif dans l'économie canadienne, a facilité la libéralisation du commerce par son importante contribution au bon fonctionnement des marchés intérieurs.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions contient des dispositions traitant des complots, des fusions et des monopoles ainsi que d'autres dispositions portant sur les pratiques contraires à la concurrence telles que le maintien du prix de revente, la fixation de prix abusifs, la publicité trompeuse et plusieurs pratiques de commercialisation pouvant être utilisées pour nuire à la concurrence dans des circonstances spécifiques (par exemple, le refus de vendre et les arrangements de ventes liées). L'élaboration et l'application des dispositions de la Loi ont toujours été conditionnées par les réalités économiques canadiennes. Aussi, cette législation a toujours mis davantage l'accent sur les comportements que sur les questions d'ordre structurel, contrairement aux lois antitrust des États-Unis. Par exemple, des fusions qui aboutiraient à des niveaux de concentration industrielle extrêmement élevés et qui auraient été interdites aux États-Unis sont permises au Canada lorsqu'elles n'entraînent pas une réduction de la concurrence pouvant porter préjudice à des Canadiens. De même, le monopole est permis par la législation canadienne, laquelle interdit toutefois les abus anticoncurrentiels de positions dominantes. Enfin, les ententes de coalition sont autorisées entre des entreprises canadiennes sauf lorsqu'elles auraient pour effet de réduire indûment la concurrence.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions exempte expressément les consortia d'exportateurs de l'application de la disposition de la Loi relative aux complots, sauf lorsque de telles ententes auraient des effets néfastes sur les exportations du Canada ou réduiraient indûment la concurrence sur le marché national. Dans son rapport annuel 1980-1981, le Directeur des enquêtes et recherches a établi, pour les consortia d'exportateurs, une série de normes de conduite dont le respect garantirait l'observation de dispositions de la Loi.

Le niveau de la concurrence étrangère a toujours été l'un des éléments les plus importants dans l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Selon

la législation canadienne, les jugements portés sur le niveau de concurrence et, par conséquent, sur la nécessité d'appliquer la Loi se fondent généralement sur la notion de marché identifiable. Les tribunaux, dans leur définition du marché et leur détermination des effets de la concurrence, reconnaissent le rôle de la concurrence étrangère en ce qui a trait aux solutions de rechange offertes aux producteurs et aux consommateurs. De plus, tenant compte du lien important qui existe entre la politique de la concurrence et la politique du commerce, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions autorise le gouverneur en conseil à réduire ou à abolir la protection tarifaire lorsqu'il est convaincu que les pratiques anticoncurrentielles sont facilitées au Canada par les niveaux de protection tarifaire existants. Cependant, cette disposition n'a, en fait, jamais été utilisée.

La législation antitrust américaine a parfois fait l'objet d'une application extraterritoriale. Les États-Unis ont généralement pour pratique de faire une application extraterritoriale de leurs lois antitrust lorsque le comportement anticoncurrentiel en question nuit à la concurrence sur les marchés américains. Notre législation en matière de concurrence ne se prête pas à une telle application. Pour qu'elle puisse s'appliquer, il faut que les activités anticoncurrentielles en question aient été menées au moins en partie dans un territoire sous juridiction canadienne. L'application extraterritoriale des lois antitrust des États-Unis peut avoir, au Canada, des effets qui peuvent favoriser ou non l'intérêt public canadien. C'est pourquoi la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions comporte une disposition permettant à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce d'interdire aux entreprises canadiennes d'appliquer des mesures requises en vertu d'une loi en vigueur dans un autre pays lorsque de telles mesures feraient obstacle ou tort au commerce au Canada sans apporter des avantages en compensation. De graves problèmes se sont posés à l'échelle internationale en ce qui a trait à l'application extra-territoriale des lois en la matière; aussi, on s'accorde à reconnaître la nécessité d'une coopération internationale plus efficace et d'une meilleure coordination pour la mise en application des lois relatives à la concurrence.

En 1979, le Conseil de l'OCDE a recommandé une coopération entre États membres relativement aux pratiques commerciales restrictives influant sur le commerce international; à ce titre, il a recommandé qu'un État membre qui entreprend une enquête sur des pratiques commerciales restrictives ou qui intente des poursuites judiciaires donne notification à tout pays ayant des intérêts importants en jeu; il a également recommandé la coordination de l'action des pays membres en vue d'éliminer les effets néfastes des pratiques qui entravent le commerce international, ainsi que des échanges d'information.

On reconnaît depuis longtemps l'utilité d'un certain niveau de coopération entre les organismes canadiens et américains responsables de l'application de cette législation. Un régime officieux de notification et de consultation en matière de lutte contre les cartels (entente Fulton-Rodgers) a été adopté par les deux pays en 1959. En 1969, à la suite de négociations entre le ministre de la Consommation et des Corporations et l'Attorney General des États-Unis, une déclaration commune a été publiée maintenant le régime de notification et de consultation de 1959; la déclaration ren-

forçait également la coopération sur la base de la recommandation de 1967 du Conseil de l'OCDE.

En dépit des changements d'administration, la coopération et la consultation ministérielles entre les gouvernements du Canada et des États-Unis se sont poursuivies sur les questions antitrust présentant un caractère international. Les deux gouvernements sont sur le point de parvenir à un accord sur les principes d'un mécanisme de consultation à mettre en oeuvre dans ce domaine. De même, en ce qui concerne les questions antitrust dans le cadre des rapports Canada-CE, il existe un accord prévoyant l'échange d'informations, lorsque cela est possible, et des consultations, lorsque cela s'avère nécessaire.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions contient également une disposition spéciale visant à prévenir que les complots fomentés à l'étranger par les sociétés mères de filiales canadiennes soient mis en oeuvre au Canada lorsque de telles ententes auraient pour effet une réduction indue de la concurrence dans notre pays. La disposition visant les complots interdit de semblables ententes entre des entreprises canadiennes et étrangères. Ces dispositions contribuent à assurer que le commerce international n'est pas assujetti à des obstacles artificiels susceptibles de freiner la libre circulation des biens et des services.

La principale question en suspens en ce qui concerne la politique de concurrence du Canada et ses rapports avec les mesures d'ordre commercial a trait au programme de réforme du droit de la concurrence entrepris il y a quelque dix ans. Les propositions étudiées actuellement prévoient, par exemple, que l'on autorise les ententes de spécialisation entre entreprises ainsi que les fusions même si de telles ententes sont autrement jugées illégales en vertu des dispositions en vigueur, pour autant qu'elles aient pour effet d'entraîner des économies réelles de coût. De plus, on autoriserait les ajustements d'ordre structurel et les ententes entre entreprises qui, ne pouvant par ailleurs être appuyés de façon officielle, s'accompagneraient de réductions tarifaires ou de remises de droits suffisantes pour maintenir la compétitivité des industries canadiennes à un niveau raisonnable.

Politiques industrielles

L'une des principales priorités gouvernementales en matière de développement économique pour les années 80 est le renouveau industriel par la modernisation, la rationalisation et la création de nouvelles possibilités d'emploi. Le degré de succès que rencontreront ces efforts constituera un facteur déterminant de la performance commerciale du Canada pendant la décennie. De plus, la politique générale de développement économique met l'accent sur la nécessité de mettre à profit les grandes capacités d'innovation qu'offrent les ressources humaines et technologiques du Canada et de promouvoir le développement des exportations de biens et de services faisant appel à une technologie avancée et relevant de secteurs à productivité élevée et ce, dans les domaines où le Canada a, ou peut avoir une compétence reconnue à l'échelle internationale. Ces objectifs soulignent l'importance d'améliorer la productivité afin que la performance commerciale internationale de l'économie du Canada, et particulièrement de celles du Québec et de l'Ontario, soit aussi satisfaisante que possible.

En ce qui concerne les secteurs à base de ressources naturelles, la politique de développement économique du gouvernement pour les années 80 s'attache aux vastes possibilités d'exploiter les abondantes ressources de toutes les régions du Canada et d'obtenir un degré de transformation plus poussé sur notre territoire. Les projets de mise en valeur des ressources et de mise en place d'infrastructures dans les différentes régions du pays offrent la possibilité de renforcer les capacités des entreprises produisant des machines, des équipements et des services liés aux ressources; toutes ces entreprises ont déjà démontré qu'elles sont en mesure de faire face à la concurrence sur les marchés mondiaux.

En vue d'atteindre ces objectifs, il convient d'harmoniser les instruments de politique industrielle, fiscale, régionale, et commerciale de manière à tirer continuellement avantage de la participation de nos entreprises aux mégaprojets.

Valorisation des ressources

Il y a environ 10 ans, soit en juillet 1973, le gouvernement canadien annonçait sa politique-cadre visant à encourager le traitement de nos ressources renouvelables et non renouvelables avant leur exportation chaque fois qu'une telle transformation serait compétitive à l'échelle internationale et compatible avec la mise en place d'une structure industrielle solide. L'adoption de cette politique découle de la préoccupation que suscite le fait qu'une grande partie des exportations du Canada soit constituée d'une large gamme de produits de base expédiés vers les marchés mondiaux sous une forme relativement peu transformée, même s'il semble plus avantageux pour le Canada de les transformer davantage avant de les expédier. Toutefois, des contraintes artificielles non liées au fonctionnement du marché l'en empêchent.

En augmentant la valeur ajoutée de nos matières premières par un traitement plus poussé avant l'exportation, on peut favoriser l'intégration en aval de nos industries manufacturières, contribuer à résorber les disparités régionales (par exemple, par la fonte du zinc au Nouveau-Brunswick, la transformation de l'amiante au Québec ainsi que la fonte et l'affinage du cuivre en Colombie-Britannique) et générer indirectement un accroissement de la demande de bâtiments industriels, de machines, d'équipements et de services connexes. L'implantation au Canada d'industries où se dérouleraient une ou plusieurs étapes supplémentaires dans la structure verticalement intégrée d'une industrie de ressources suscite plus d'intérêt pour des activités comme la recherche et le développement, la conception des produits et l'ingénierie qui, autrement, se dérouleraient en dehors du Canada.

Les barrières commerciales érigées par les pays étrangers, surtout les principaux pays industrialisés de l'Europe et le Japon, découragent fortement le traitement plus poussé de nos ressources naturelles destinées à l'exportation, étant donné surtout la progressivité des tarifs en fonction du degré de transformation. Ainsi, le relèvement du tarif applicable aux barres et aux tiges de cuivre fait qu'il est plus rentable d'expédier les minerais et les concentrés de cuivre, même si la production de barres et de tiges au Canada créerait des emplois et augmenterait la valeur ajoutée. L'un des principaux objectifs poursuivis par le Canada lors des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round a été l'abaissement des barrières douanières dressées

par les pays étrangers à l'entrée des produits à base de ressources naturelles, et tout particulièrement des métaux non ferreux et des produits forestiers. Le Canada a proposé à cet effet des négociations sectorielles visant à éliminer ou à abaisser dans toute la mesure du possible tous les obstacles qui s'opposent au commerce de matières premières plus ou moins transformées. Les négociations sectorielles ont semblé également constituer le cadre idéal pour l'étude des demandes présentées par d'autres pays en vue de l'instauration d'une meilleure discipline internationale applicable aux exportations de ressources naturelles.

Plusieurs de nos partenaires commerciaux n'étaient pas disposés à réduire leurs tarifs dans ces secteurs dans la proportion souhaitée par le Canada; cependant, notre pays a réussi à atteindre certains des objectifs qu'il visait dans ce domaine. Par exemple, les réductions des tarifs américains sur les produits forestiers correspondaient parfaitement aux abaissements de droits mentionnés dans les propositions canadiennes. De plus, les États-Unis ont accordé des concessions majeures de grande importance pour le Canada; ces concessions ont eu pour effet de réduire la progressivité des droits applicables aux produits de métaux non ferreux ayant subi une transformation plus poussée. En ce qui concerne d'autres marchés importants, le Tokyo Round a abouti à quelques réductions sensibles de la protection tarifaire réelle accordée aux entreprises de transformation mais a laissé intacts d'autres obstacles à la transformation plus poussée des ressources naturelles canadiennes avant leur exportation.

Le Canada a également mené diverses négociations bilatérales en vue d'obtenir de nos partenaires commerciaux de meilleures conditions pour la transformation plus poussée de nos matières premières destinées à l'exportation. Par exemple, le gouvernement japonais, confronté à une dépendance croissante à l'égard des fournisseurs étrangers et préoccupé par la sécurité des approvisionnements, les problèmes environnementaux et le renchérissement des produits énergétiques, a exprimé récemment un intérêt renouvelé pour les possibilités d'importer du Canada des produits résultant d'une transformation plus poussée des matières premières. Un groupe de travail Canada-Japon sur la transformation des ressources a été formé pour étudier les possibilités qui s'offrent dans ce domaine, notamment celles qui s'offriraient aux Japonais désireux d'investir dans des usines de transformation au Canada.

Le rentabilité de la transformation des matières premières n'est pas touchée uniquement par les barrières douanières ou les politiques industrielles des principaux pays importateurs de ressources naturelles. Par exemple, les coûts relatifs de transformation au Canada ainsi que de transport des matières premières et des produits finis n'ont pas toujours été en notre faveur. La structure internationale des industries canadiennes d'exploitation des ressources naturelles a été dans bien des cas responsable de l'intégration en amont de sociétés étrangères possédant dans leur pays d'origine des usines de transformation et se tournant vers des activités d'extraction des ressources du Canada; elle a également fait que des sociétés canadiennes se sont intégrées aux marchés étrangers.

Le renouveau économique

La restructuration progressive de divers secteurs manufacturiers revêt une importance stratégique pour un développement vigoureux et sain de l'économie cana-

dienne sur un marché mondial si hautement compétitif. Le redéploiement industriel comporte l'abandon progressif des activités moins efficientes ainsi que des efforts pour tirer profit des possibilités qu'offrent des marchés nouveaux ou en voie de formation. Comme on peut le lire dans «Le développement *économique du Canada dans les années 80*», la réorientation et la restructuration

> doivent non seulement rendre moins nécessaire un soutien coûteux aux industries moins concurrentielles, mais aussi offrir des emplois de remplacement dans des secteurs à productivité et à salaires plus élevés. Lorsqu'on demande à l'État de venir à l'aide d'entreprises et de secteurs non concurrentiels pour protéger l'emploi, ce sont tous les Canadiens qui doivent en supporter le coût. Ces contraintes qui se posent à la croissance de l'économie nuisent à la compétitivité du Canada. Lorsque de nouveaux investissements sont réalisés, que la main-d'oeuvre est employée de manière plus productive et plus efficace, les avantages en reviennent à chacun d'entre nous, et la compétitivité du Canada en sort améliorée.

On peut généralement dire qu'une industrie est soumise à un processus continu d'adaptation dans la mesure où elle doit réagir à des changements au niveau de la concurrence, résultant par exemple de l'apparition de nouveaux produits ou services, de l'ouverture de nouveaux débouchés ou de pressions exercées par de nouveaux fournisseurs. Ce processus se manifeste dans tous les secteurs à mesure que les produits passent par les différentes étapes que constituent la conception et le développement, l'identification et l'exploitation de nouveaux marchés puis l'abandon progressif des produits et procédés devenus désuets. En fait, les entreprises qui ne s'adaptent pas au changement sont condamnées à la stagnation et au déclin. La plupart des ajustements industriels se font sans accroc dans le cours normal des activités d'une entreprise au sein d'une industrie ou d'une région. Cependant, pendant les années 60 et 70, quelques industries manufacturières canadiennes ont commencé à connaître des difficultés croissantes à répondre au défi de la restructuration industrielle. Ces industries étaient engagées dans des activités à forte intensité de main-d'oeuvre ou faisant appel à des techniques courantes; dans ces secteurs, l'avantage comparatif se déplaçait rapidement vers le Japon et les pays nouvellement industrialisés. La plupart de ces industries (par exemple le textile, le vêtement et la chaussure) appartiennent à des secteurs matures concentrés au Québec et en Ontario. Vers la fin de la dernière décennie, quelques-uns des secteurs traditionnellement plus forts — par exemple celui de l'automobile — commencèrent à rencontrer de semblables difficultés. De plus, l'évolution de la situation énergétique internationale a entraîné des augmentations considérables de prix, obligé les industries à effectuer d'importantes adaptations et contribué à un déplacement de la puissance industrielle relative et des possibilités de production des diverses régions du pays.

Lorsque les circonstances l'ont justifié, le Canada a parfois eu recours à divers instruments ou mesures de réduction des importations dont il pouvait se prévaloir en vertu d'accords commerciaux internationaux, et négocié ou imposé des restrictions aux importations. Tel fut par exemple le cas pour le vêtement et la chaussure. De telles mesures visant les importations ont pour objectif d'aider les industries et les communautés concernées en leur permettant de moderniser et de rationaliser leur capacité de production et de trouver des activités plus lucratives et plus concurrentielles

pour la main-d'oeuvre, les industries et les communautés intéressées. De plus, une protection douanière temporaire permet d'établir un calendrier de restructuration industrielle qui amortit les chocs du processus et évite les perturbations excessives aux niveaux social et communautaire. Les pouvoirs publics ont adopté plusieurs programmes complémentaires pour aider financièrement les investisseurs, les travailleurs et les communautés à s'adapter au déplacement de la concurrence et à améliorer l'efficience de la répartition des ressources financières et humaines au Canada. Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PAIMO) et l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) constituent de récentes initiatives majeures visant à aider les Canadiens à affronter les sérieux défis que poseront les aspects négatifs du redéploiement industriel dans les années 80.

L'autre aspect du processus d'adaptation et de renouveau industriels est la capacité qu'ont les producteurs de nos différentes régions de profiter des possibilités nouvelles qui s'offrent ou qui s'annoncent tant chez nous qu'à l'étranger. Nos entreprises ne pourront en profiter que dans la mesure où elles appliqueront des techniques innovatrices et qu'elles feront pleinement appel aux acquis de la nouvelle révolution électronique. L'application commerciale de la R-D pure ainsi que l'utilisation de matières, de procédés de production, de produits et de systèmes nouveaux ou améliorés sont la clé de l'amélioration de la productivité, de l'efficience et de la compétitivité internationale. Il est vrai que lorsque l'on parle d'innovation on a le plus souvent à l'esprit la technologie avancée (aérospatiale et électronique); l'innovation se fait pourtant sentir à tous les plans de l'activité industrielle, qu'elle se fonde sur des techniques courantes ou de pointe. L'innovation dans le processus de production par la commande numérique, la robotique et d'autres éléments de la conception et de la fabrication assistées par ordinateur (CAD/CAM) jouera un rôle déterminant dans de nombreuses activités industrielles. La révolution électronique est en marche; la performance du Canada au plan de l'innovation industrielle dans les années 80 sera un facteur déterminant de son succès sur les marchés nationaux et internationaux. De même, le recours au traitement informatisé des données aura des répercussions importantes qui se traduiront par une amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans les industries de services. Par exemple, les systèmes de bureautique qui intègrent les capacités modernes qu'offrent les banques de données, les modèles mathématiques et les ordinateurs pour constituer de puissants outils de gestion contribueront à la compétitivité des entreprises dans des domaines comme l'architecture, le traitement des données, le génie-conseil, le droit, les assurances et les services d'experts-conseils en finances et commerce. Voilà pourquoi l'innovation industrielle a été considérée comme l'une des principales priorités du développement industriel dans la politique de développement économique du gouvernement pour les années 80. L'innovation industrielle doit donc être un élément déterminant de la politique commerciale canadienne pour la nouvelle décennie.

Jusqu'à présent, la performance du Canada en matière d'innovations et la réaction de l'industrie au défi technologique n'ont pas permis de faire le meilleur usage possible des ressources humaines, financières et naturelles du Canada. On compte certes des exemples remarquables d'innovations canadiennes dans plusieurs secteurs importants comme l'aérospatiale, l'électronique, le matériel de transport urbain, les télécommunications et la production d'énergie nucléaire; mais, les entreprises du secteur manufacturier n'ont généralement pas réussi à faire la preuve de leur volonté ou

de leur capacité de mener à bien l'innovation industrielle. Sauf quelques exceptions, les entreprises canadiennes pratiquent le suivisme technologique et ne disposent que de capacités internes limitées en recherche et développement, se reposant trop souvent sur des sources étrangères pour tout apport de nouvelles technologies. Dans une certaine mesure, ce niveau peu satisfaisant d'innovation industrielle peut s'expliquer par la faiblesse de notre effort de R-D par rapport à ce qui se fait dans les autres grands pays industrialisés. L'innovation peut être coûteuse et risquée pour nombre de petites et moyennes entreprises canadiennes. De plus, celles-ci peuvent ne pas disposer des ressources nécessaires pour la réalisation d'importants programmes de R-D devant conduire à la mise au point de nouveaux produits susceptibles d'être commercialisés à l'échelle internationale. Il faut noter également que les filiales canadiennes reçoivent rarement les encouragements nécessaires pour dépasser la simple adaptation aux besoins du marché canadien de la technologie fournie par la société mère multinationale. Sur le plus long terme cependant, le renforcement de la performance du secteur manufacturier et le redressement du déficit commercial des échanges d'articles manufacturés dépendront des applications commerciales de la R-D, c'est-à-dire des efforts qui seront faits pour s'assurer que l'innovation répond aux grands besoins du marché.

La nature et l'ampleur des défis que posent l'adaptation et l'innovation industrielles exigeront la coordination des politiques nationales et internationales du Canada si notre pays veut renforcer sa compétitivité sur les marchés étrangers. On doit s'attendre à ce que les décisions des sociétés tiennent de plus en plus compte des possibilités d'exportation. On devrait encourager les entreprises produisant pour l'exportation à réaliser les gros investissements nécessaires pour mettre au point des produits et des procédés de production dans des domaines où le Canada possède un avantage comparatif. La libéralisation des échanges et la sécurité de l'accès aux marchés étrangers seront donc plus importantes que jamais pour la réalisation des objectifs de développement industriel au cours de la prochaine décennie. Mais on ne peut prétendre arrêter à nos frontières les effets de la nouvelle «révolution» de l'électronique; aussi, pour que nos entreprises manufacturières, nos industries de transformation des ressources naturelles et nos sociétés de services puissent avoir accès à de nouvelles technologies compétitives découlant de la nouvelle «révolution» électronique, il faudra maintenir le marché canadien aussi ouvert que possible. Les importations de technologies par des achats industriels, des accords de licences ou des achats de biens d'équipement non disponibles à des prix compétitifs au Canada continueront probablement d'être un important moyen de favoriser l'innovation industrielle et d'augmenter la productivité de notre industrie.

La structure corporative des grandes et petites entreprises

Nombre de nos industries de transformation se caractérisent par un fort taux de mainmise par de grandes entreprises multinationales étrangères. La situation est en partie imputable à une politique commerciale qui, notamment en matière de tarifs douaniers et d'investissements étrangers, visait la création d'une capacité de fabrication diversifiée sur un marché interne relativement restreint. La présence de filiales étrangères dans plusieurs secteurs a donné à l'économie canadienne nombre des caractéristiques structurelles d'une «économie de succursales»: échelle de production

inférieure au niveau optimal, absence de spécialisation, opérations tronquées et capacité nationale limitée en matière de R-D et d'innovation. On comprend dès lors que plusieurs de ces filiales ou succursales produisent à des coûts relativement élevés, soient orientées vers le marché interne, ne disposent que de faibles capacités d'exportation et dépendent de l'étranger pour la mise au point de produits et de techniques. De plus, elles se trouvent souvent en mauvaise position pour tirer avantage des nouvelles possibilités de croissance qui peuvent s'offrir, spécialement sur les marchés d'exportation.

Le haut niveau de contrôle étranger sur le secteur manufacturier se reflète également dans la nature et la composition des échanges entre le Canada et les pays étrangers, particulièrement les États-Unis. Une forte proportion des exportations et des importations sont des transactions intra-société qui, par leur nature, tendent à être bien moins sensibles à des considérations de marché et de relations indépendantes. Les filiales canadiennes ont tendance à importer des marchandises de leur société mère ou de leurs sociétés affiliées à l'étranger au lieu de s'approvisionner sur le marché national; de plus, elles n'ont pas toujours la liberté d'action et les encouragements pouvant les porter à exporter sur le marché mondial. Ceci a contribué à affaiblir la compétitivité internationale de nombreuses entreprises de fabrication et à alimenter l'important déficit du Canada au plan des échanges d'articles manufacturés.

Ces faiblesses dans le secteur de la fabrication constituent une cause permanente de préoccupations à mesure qu'augmentent les pressions de la concurrence internationale pendant que le niveau de protection tarifaire s'abaisse dans le prolongement des négociations commerciales internationales. On ne peut nier que l'abaissement graduel de la protection tarifaire a fait disparaître en grande partie les motivations initiales d'implanter des filiales ou succursales au Canada, d'où la nécessité de chercher de nouveaux encouragements pour attirer de telles installations et renforcer la compétitivité des filiales déjà établies. De plus, alors que les pays nouvellement industrialisés s'imposent comme de sérieux concurrents dans les secteurs faisant appel à des techniques courantes et qu'ils poursuivent leur évolution industrielle dans des secteurs d'un niveau technologique plus poussé, les économies industrielles avancées se concentrent sur les secteurs à forte intensité de connaissances et de techniques, faisant de ceux-ci le principal moteur de la croissance économique et de l'emploi; par ailleurs, ces pays industrialisés de longue date mettent en oeuvre de nouvelles politiques d'adaptation industrielle de leurs secteurs manufacturiers traditionnels.

Parallèlement, les entreprises multinationales internationalisent de plus en plus leurs opérations commerciales. Elles procèdent à la réorganisation et à la restructuration de leurs opérations sur une base de spécialisation en vue de tirer profit des économies d'échelle au plan mondial, de réduire les coûts et d'éliminer le dédoublement des efforts dans le cadre transnational. Ceci favorise les transactions transfrontières à l'intérieur d'une même société: mentionnons par exemple la mise en place de réseaux d'approvisionnement en matières ou composantes qui peuvent ne pas concorder avec la perception qu'a le gouvernement hôte des éléments nécessaires à la réalisation de ses objectifs de développement industriel.

D'importants efforts ont été entrepris par le gouvernement canadien et les entreprises multinationales pour faire face aux problèmes structurels qui se posent à l'industrie canadienne. On peut citer à titre d'exemple le Pacte canado-américain de l'automobile qui a entraîné une rationalisation des produits à l'échelle nord-américaine en permettant le libre-échange des automobiles et des équipements et pièces d'origine ainsi que la réduction des coûts et des améliorations d'efficience de production grâce aux économies dimensionnelles et à la spécialisation. Si cet arrangement a eu pour effet de hausser les niveaux de production, d'améliorer l'efficience et de créer des emplois, les prises de décisions stratégiques et les fonctions de R-D sont largement restées entre les mains des multinationales mères, les filiales canadiennes devenant plus exposées aux changements technologiques et structurels, comme ceux qui secouent présentement l'industrie mondiale. Le Canada a conclu un certain nombre d'accords de rationalisation de la production dans d'autres secteurs comme ceux des téléviseurs couleur et des chargeuses à benne frontale; ces accords se fondent sur des remises de droits de douane.

De même, divers programmes et mesures adoptés par le gouvernement ont encouragé les sociétés mères étrangères à confier à leurs filiales canadiennes un mandat de production mondiale pour certains produits. De fait, la formule du mandat de production mondiale découle logiquement de l'abaissement des tarifs douaniers à un niveau sans précédent; les efforts des pouvoirs publics pour l'encourager ont d'ailleurs été menés parallèlement à ces abaissements de droits. Les lignes directrices de 1975 pour la conduite des entreprises multinationales au Canada ont mis l'accent sur l'importance de cette pratique et préconisé sa mise en oeuvre. Le mandat de production mondiale suppose que la société mère confie à l'une de ses filiales la responsabilité de production exclusive d'un produit ou d'une gamme de produits à l'échelle mondiale. Un pareil mandat peut prendre diverses formes; lorsqu'il est intégral, la filiale assure pleinement et exclusivement la responsabilité en matière de R-D, de conception technique, de production, de commercialisation et de gestion pour un certain produit et ce, pour l'ensemble de la société en question et à l'échelle du monde. Des sociétés telles Pratt et Whitney, Black and Decker, Litton, Garrett et Westinghouse sont de bons exemples de filiales canadiennes qui, à l'intérieur de leurs structures corporatives multinationales, tirent pleinement partie de ces mandats. Dans certains secteurs comme celui de l'industrie aérospatiale, les possibilités de mandats exclusifs ont été largement exploitées.

L'acquisition de ces mandats permet de tirer parti des relations qui existent entre les diverses composantes des sociétés multinationales; ainsi, une filiale peut tirer avantage de la position de force de l'entité corporative sur les marchés internationaux pour améliorer ses capacités et sa performance au Canada. En permettant à une filiale canadienne d'accéder au marché mondial plutôt que de se limiter à un marché national réduit, on lui offre la possibilité de se spécialiser dans une gamme de produits plus restreinte ainsi que d'augmenter et d'optimiser l'échelle de ses opérations, ce qui ne peut manquer d'améliorer l'efficience de sa production et de lui permettre de réduire ses coûts. Le mandat exclusif permet à la filiale canadienne, face à la concurrence internationale croissante, d'être plus compétitive et de prospérer en tant qu'entreprise distincte.

Lorsque le mandat de production confère à la filiale canadienne l'autonomie et la responsabilité en matière de recherche-développement, celle-ci est en meilleure

position pour tirer profit des possibilités d'innover et de mettre au point des produits nouveaux et d'appoint que ce ne serait le cas si cette filiale devait attendre que la société mère lui attribue certaines gammes de production sur une base rationnelle. Comme l'innovation sera très importante pour la rentabilité des entreprises manufacturières dans les années 80, ces exclusivités mondiales seront un moyen important pour permettre aux filiales existantes de réorienter leurs opérations vers la multiplication des innovations. La filiale canadienne dotée d'un tel mandat sera mieux en mesure de faire face aux conditions changeantes du marché international et de tirer profit des possibilités nouvelles.

L'adoption du principe de la spécialisation dans le cadre de mandats de production mondiale découle de la constatation ou de la décision qu'il ne serait pas possible de produire d'autres gammes de biens au Canada à des conditions aussi rentables. Le processus global de rationalisation permet d'offrir de meilleurs prix de base pour certains produits destinés à l'exportation, alors que d'autres gammes de produits sont confiées à d'autres installations de l'entreprise multinationale. Certaines gammes de produits nécessaires au marché interne n'étant plus produites, les filiales concernées (ainsi que les sociétés concurrentes) augmenteront probablement leurs importations de certains produits ou composants. À mesure que les entreprises manufacturières canadiennes se spécialisent dans des gammes de production d'exportation, on peut s'attendre à une augmentation au moins proportionnelle des importations globales de produits finis. L'acquisition d'un mandat de production mondiale comporte aussi certains risques, car la spécialisation dans une gamme plus étroite de produits expose davantage la filiale aux fluctuations sur ces marchés. La composition des produits dont la filiale assure la production à titre exclusif ainsi que ses résultats d'exportation et des débouchés attendus aura un effet déterminant sur sa balance commerciale.

L'expérience des entreprises ayant assumé de tels mandats donne une idée des avantages que l'on peut en attendre: augmentation importante des ventes fondées sur les exportations, accroissement de l'emploi, hausses considérables des recettes d'exportation, nouveaux investissements, activités de R-D et réduction du contenu importé. L'expérience nous conduit également à penser qu'un mandat plus entier et conférant plus d'autonomie offre un avenir plus sûr et plus stable que s'il s'agissait uniquement d'un mandat limité à un simple processus de rationalisation au sein d'une société multinationale. Dans ce dernier cas, on peut s'attendre à une rentabilité accrue et à une amélioration à court terme de la compétitivité mais le mandat intégral confère une plus grande autonomie et ouvre des possibilités plus larges tout en imposant des contraintes moins nombreuses à la poursuite des possibilités pouvant s'ouvrir à la filiale.

Le mandat de production mondiale constitue une approche plutôt spécialisée, et ses applications actuelles et futures se situent principalement dans les secteurs de fabrication intensive en technologie comme l'aérospatiale, l'automobile, l'électronique, l'équipement électrique et la machinerie. L'utilisation efficace et l'expansion du mandat de production mondiale au profit de filiales canadiennes dépendent largement de l'existence d'un accès libéral et assuré aux marchés internationaux car la sécurité d'accès est un facteur particulièrement important dans la décision d'une société multinationale de conférer un mandat à une filiale canadienne. Il est évident

qu'il existe par ailleurs de nombreuses considérations ayant trait à la technologie, à la gestion et au coût. Il existe également toute une gamme de politiques et de programmes publics pouvant influer sur ces décisions, y compris, parfois, les programmes financés par le gouvernement ou les contrats de marchés publics.

Le commerce international est important pour de nombreuses PME détenues par des intérêts canadiens. Bien que leur part des exportations canadiennes globales d'articles manufacturés et de services soit évidemment modeste (moins de 1 pour cent), on estime que plus du tiers des petites entreprises manufacturières expédient directement vers les marchés étrangers. Un grand nombre de petites entreprises approvisionnent également d'importantes sociétés d'exportation sous la forme de composants et de services divers et dépendent donc très largement de la compétitivité internationale de ces grandes entreprises.

Les petites entreprises manufacturières tendent à s'orienter vers l'exportation lorsqu'elles atteignent une «taille critique» (un chiffre d'affaires de 2 à 5 millions de dollars). À cette étape de leur croissance, la capacité de pénétrer les marchés étrangers ou de vendre à de grandes entreprises multinationales devient un test critique de leur compétitivité, de l'esprit d'entreprise qui les anime et de leur réussite au plan technologique. Les possibilités d'approvisionner des filiales plus autonomes de grandes sociétés étrangères constituent un facteur décisif de la croissance des petites et moyennes entreprises — facteur pouvant éventuellement leur permettre d'atteindre la taille critique qui semble nécessaire à des initiatives autonomes sur les marchés d'exportation.

Les PME ont certains avantages inhérents quant à la compétition sur les marchés internationaux; mentionnons notamment leur capacité de réagir rapidement à l'évolution de la demande et à répondre aux demandes de produits faits sur commande. Cependant, les petites entreprises manquent souvent d'informations sûres sur les possibilités d'exportation, sur la situation qui prévaut sur les marchés étrangers ainsi que sur les exigences du commerce avec l'étranger. Les compétences en gestion étant ce qui leur manque le plus, leur performance commerciale dépend très largement de leur évaluation d'informations complexes dont la collecte exige temps et effort. À cet égard, l'aide de marketing qu'offre le gouvernement par le biais de programmes comme le PDME vise largement à répondre aux besoins des petites entreprises. Les efforts continus pour mettre en oeuvre ces programmes sur une base régionale devraient aider considérablement ces petits producteurs. De même, l'aide au financement à l'exportation peut jouer un rôle déterminant dans la capacité qu'ont les PME de vendre à l'étranger et de faire face à leurs obligations financières. Ces aspects des opérations des petites entreprises sont étudiés dans d'autres parties de ce document, notamment à la section sur l'expansion des marchés d'exportation.

Retombées industrielles et régionales

Environ la moitié des $250 milliards que l'on prévoit investir dans des mégaprojets au Canada au cours des deux prochaines décennies sera consacrée à la mise en valeur des hydrocarbures et à l'industrie pétrochimique; un autre tiers devrait financer la production et la distribution d'énergie électrique. L'importance exceptionnelle

des mégaprojets reliés à l'énergie mène à penser que les développements internationaux, surtout ceux qui ont trait à l'énergie, en conditionneront largement la réalisation. De fait, l'affaissement des prix du pétrole a déjà nui à la rentabilité et a entraîné le report de mégaprojets énergétiques au Canada, au Mexique, aux États-Unis et dans la mer du Nord.

Malgré ces incertitudes et la probabilité que la valeur totale des mégaprojets puisse être inférieure aux prévisions originales, de tels investissements au Canada ou à l'étranger stimuleront considérablement la croissance au Canada au cours des deux prochaines décennies et offriront de nouvelles possibilités aux industries de toutes les régions du pays. Ces possibilités se traduiront par des demandes accrues pour la production des entreprises existantes, par des innovations technologiques, par la nécessité d'acquérir des produits de niveau technologique avancé ainsi que par des perspectives d'exportation élargies. Certaines industries canadiennes sont bien placées pour approvisionner les mégaprojets de notre pays en leur fournissant par exemple des compresseurs, des générateurs, de la machinerie et de l'équipement pour l'extraction et le traitement des minéraux, des tuyaux et des conduits d'acier, des navires, divers équipements et d'autres éléments.

Les mégaprojets offriront des possibilités qui devraient renforcer les capacités canadiennes existantes et élargir notre base industrielle. Par exemple, la réalisation de tels projets fait appel à des entreprises spécialisées en ingénierie, approvisionnement et construction (IAC); ces entreprises doivent être d'une taille suffisante pour prendre en charge la responsabilité globale des plus grands projets d'équipement. Un accroissement de l'activité dans les services d'ingénierie et dans la construction au Canada ne devrait pas seulement renforcer nos capacités nationales, mais également fournir la base nécessaire pour un accroissement de nos exportations de services vers des pays qui entreprennent eux aussi de grands projets.

De même, les activités liées aux mégaprojets devraient renforcer les capacités technologiques du Canada et contribuer à l'apparition de produits et de procédés de production technologiquement avancés nous permettant de faire face aux défis que posent les conditions techniques difficiles ou l'environnement entourant certains de ces projets. Il reste que l'achèvement de plusieurs mégaprojets dépendra d'innovations qui restent à faire et de solutions qu'on n'a pas encore trouvées aux problèmes techniques actuels de production. Ces progrès technologiques devraient renforcer la position concurrentielle du Canada pour la fourniture d'équipements de mise en valeur des ressources naturelles à un moment où leur production au moyen de techniques éprouvées se déplace progressivement vers les pays en voie de développement et où les perspectives offertes à cette technologie courante vont en s'amenuisant sur le marché canadien.

Le fait de tirer le meilleur parti possible des retombées industrielles des mégaprojets au Canada ne signifie pas nécessairement que les producteurs canadiens de machines et d'équipements approvisionneront les mégaprojets dans une proportion nettement supérieure à la moyenne historique de 60% en contenu canadien. Compte tenu de l'envergure énorme de ces nouvelles possibilités étant donné la capacité existante des fournisseurs canadiens et des impératifs des économies d'échelle, il ne serait pas réaliste de s'attendre à un contenu canadien plus élevé. En fait, la gamme de la

production nationale a déjà été réduite par suite de la spécialisation et de la rationalisation de l'industrie canadienne de la machinerie qui se sont produites au cours des deux dernières décennies et qui avaient pour but de renforcer l'efficacité et la productivité.

Un certain nombre des possibilités internes qui se sont offertes aux fournisseurs canadiens ont été de nature essentiellement ponctuelle et ne garantissaient pas une demande soutenue. Un tel état de choses peut avantager les producteurs canadiens de machines qui se sont efforcés de se spécialiser dans l'équipement répondant à des spécifications particulières plutôt que dans du matériel standard; mais un regain à court terme des activités nationales peut ne pas justifier des investissements d'accroissement de la capacité de production, sauf si les entreprises intéressées disposent de possibilités supplémentaires et durables sur les marchés d'exportation. Dans de telles circonstances, les mégaprojets réalisés au Canada offrent un important avantage à long terme car ils servent de catalyseurs du développement de nouveaux produits technologiquement plus avancés ainsi que de services d'IAC dont l'exportation est solidement appuyée par notre expérience d'exploitation de nos ressources naturelles.

Il existe nettement une interaction étroite et dynamique entre le développement des biens et services requis pour les mégaprojets, les objectifs connexes visant les retombées industrielles pour l'économie nationale et l'accès au marché d'exportation. Pour atteindre les objectifs des politiques canadiennes en matière industrielle, régionale et commerciale, il faudra identifier sans retard les projets offrant des perspectives intéressantes aux industries canadiennes et choisir un ensemble de mesures de développement industriel et commercial complémentaires de façon à assurer que les entreprises canadiennes concurrentielles puissent tirer profit des possibilités qui s'offrent à elles. L'exportation de biens et de services développés au Canada sous l'impulsion de la demande émanant de grands projets nationaux revêtira une importance décisive dans l'obtention de retombées industrielles durables. Il faudra à cet effet adopter des mesures appropriées d'expansion des exportations comme le PDME et encourager les consortiums à bâtir et gérer des projets clés en main réalisés à l'étranger et visant l'exportation de machines, d'équipements et de services axés sur la mise en valeur des ressources naturelles.

Au cours des prochaines décennies, plus de 20% des investissements totaux prévus au Canada devraient être consacrés aux mégaprojets; aussi, les décisions des entreprises responsables de ces projets influeront de plus en plus sur l'orientation et le rythme de la croissance industrielle et des innovations technologiques au Canada ainsi que sur la composition de nos exportations. Dans ce contexte, la mainmise étrangère sur les grandes entreprises d'IAC peut constituer une contrainte quant aux avantages industriels et régionaux que les entreprises canadiennes auraient pu tirer des mégaprojets. Les sociétés appartenant à des étrangers ont tendance à dépendre de leurs fournisseurs habituels, dont plusieurs sont implantés dans le pays d'origine, plutôt que de s'adresser à des fournisseurs canadiens compétitifs mais qui n'ont souvent pas encore fait leurs preuves entrainant donc un accroissement des importations. Cette tendance à s'approvisionner à l'étranger est aggravée par le financement à l'exportation offert par des pays étrangers à des taux privilégiés ou selon des modalités de financement qui exigent l'achat de biens d'équipement dans le pays d'exporta-

tion; de telles politiques ont des effets discriminatoires et néfastes sur les grosses commandes de biens d'équipement dans des domaines comme la construction navale, les installations de forage pétrolier et le matériel électrique lourd.

Face à cette situation, le gouvernement canadien a adopté plusieurs mesures visant à assurer que les entreprises installées au Canada aient la «juste possibilité» de profiter des retombées des grands projets d'équipement. Par exemple, les dispositions de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada relatives aux retombées industrielles visent à assurer que les fournisseurs canadiens auront «la juste possibilité de participer, compte tenu de leur compétitivité, à la fourniture des biens et services» utilisés pour les projets réalisés sur les terres du Canada; les lignes directrices d'août 1981 sur les mégaprojets établissaient des normes pour la participation du secteur privé de manière à garantir la réalisation des objectifs de développement industriel et régional du gouvernement; la création d'un Bureau des retombées industrielles et régionales (BRIR) et d'un Comité des retombées industrielles et régionales (CRIR) devant travailler avec les principaux promoteurs de projets, les fournisseurs, d'autres gouvernements et d'autres ministères fédéraux visait à assurer que les fournisseurs établis au Canada bénéficient réellement d'une juste possibilité de participer à tous les grands projets d'équipement réalisés sur le territoire national.

Ces mesures gouvernementales ont suscité des préoccupations à l'extérieur, et plus particulièrement aux États-Unis, car on a pensé qu'elles pourraient forcer les promoteurs de projets à s'approvisionner sur place et qu'elles constitueraient un obstacle aux exportations américaines au Canada. En fait, la distinction entre l'encouragement à «magasiner canadien» (en vue d'assurer à nos entreprises de justes possibilités) et la décision «d'acheter canadien» — qui appartient aux promoteurs privés — n'est pas facilement acceptée par nos principaux partenaires commerciaux. Ces questions peuvent donc revêtir une grande importance dans la mise en oeuvre de la politique et des relations commerciales du Canada pour les années 80.

L'efficacité de la politique gouvernementale en ce qui a trait aux retombées industrielles et régionales des mégaprojets sera également considérablement influencée par une protection efficace et opportune des producteurs canadiens de biens d'équipement contre toute forme de concurrence extérieure préjudiciable et déloyale comme le dumping et le financement concessionnel à l'exportation sur le marché canadien, ainsi que par la mesure dans laquelle les entreprises canadiennes peuvent bénéficier d'un financement à des taux compétitifs. Les amendements au régime d'importation étudiés présentement par le Parlement seront particulièrement importants et pertinents en ce qui a trait à la prospérité de l'industrie nationale.

Le Canada requiert généralement des retombées régionales et industrielles proportionnelles à l'importance des grands contrats d'acquisition de matériel de défense. Par exemple, les retombées industrielles et régionales du programme d'achat de l'avion patrouilleur à long rayon d'action et du nouveau chasseur ont été prises en compte, et le gouvernement s'est efforcé d'obtenir que l'on produise au Canada certains éléments de l'avion ou que soient accordés des contrats «compensateurs» non reliés au matériel acheté. D'autres pays suivent semblable politique et ont, dans certains cas, demandé des compensations pour leurs achats de matériel de défense effectués au Canada. En général, les acheteurs qui exigent des échanges compensatoires

(compensations, achats de contrepartie, coproductions, etc.) sont motivés par le désir d'acquérir une nouvelle technologie et de produire de nouveaux biens tout en réduisant les saignées de devises liées aux achats en question.

Il faut ici équilibrer un ensemble complexe de facteurs d'ordre industriel, régional, technique et commercial. C'est un fait que l'on recherche de plus en plus les échanges de contrepartie lorsqu'il s'agit d'acquérir du matériel de défense, y compris dans les domaines où le Canada est en mesure d'exporter certains de ses produits proprement nationaux à technologie avancée. On peut donc se demander si cette pratique a encore sa raison d'être.

Politique en matière de transports

Le Canada s'est doté dès sa naissance d'une vaste infrastructure de transport pour consolider son développement politique et économique. Ses grandes étendues, son relief accidenté et son climat rude ne l'ont pas empêché de mettre en place un réseau de transport multimodal fort développé.

Les travaux d'aménagement du réseau ferroviaire transcontinental, de la Transcanadienne, des oléoducs et gazoducs interprovinciaux, des services aériens nationaux et de la Voie maritime du Saint-Laurent ont présenté d'énormes défis au pays et constituent autant de symboles de la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux des Pères de la Confédération: l'extension et la consolidation du marché commun canadien d'un océan à l'autre. En plus des liaisons est-ouest assurées par le réseau de transport, la demande de biens canadiens sur les marchés étrangers s'est traduite par la mise en place d'importants moyens de transport reliant le Canada aux États-Unis et au reste du monde. Les industries de fabrication de matériel de transport, qui se sont également développées pour répondre aux besoins des marchés internes et étrangers, emploient maintenant près de 200 000 personnes.

Dans la période de l'après-guerre, la dépendance étroite de l'économie à l'égard des exportations a exigé l'élaboration de politiques visant à assurer que les marchandises canadiennes sont transportées rapidement vers les marchés internationaux à des prix compétitifs. D'énormes quantités de produits à base de ressources (grains, minéraux et produits forestiers), de biens transformés (pâte à papier et métaux) et d'articles manufacturés (automobiles, papier journal, machines et biens de consommation) sont acheminées aux marchés éloignés par trains, avions, bateaux et camions.

Le transport constitue l'un des domaines prioritaires du développement économique du Canada en raison de sa contribution vitale à l'expansion de nos exportations. C'est pourquoi le gouvernement a engagé des fonds importants sur les quatre prochaines années pour développer l'infrastructure nécessaire à l'aménagement de nouveaux terminaux céréalier et charbonnier à Prince Rupert, pour agrandir le terminal de Robert's Bank (Vancouver) de façon à renforcer notre capacité d'expédition de charbon, pour améliorer les installations de manutention portuaire à Montréal, Saint-Jean et Halifax et pour encourager d'autres grands investissements touchant notamment la modernisation et l'expansion du réseau ferroviaire de l'Ouest. Ces projets joueront un rôle important en ce sens qu'ils permettront de lever

les actuelles contraintes au plan de la capacité de transport et qu'ils renforceront la compétitivité internationale du Canada.

Un autre goulot d'étranglement dans le domaine des transports exerce une influence déterminante sur la position commerciale du Canada; il s'agit du système d'établissement des tarifs pour tous les modes de transport. Les coûts de transport peuvent représenter jusqu'à 50% du prix au débarquement des marchandises en vrac, et de 10 à 30% du prix des produits semi-finis et des articles manufacturés. Lorsqu'il s'agit de marchandises pour lesquelles les tarifs sont réglementés par la Commission canadienne des transports, il faut agir de manière judicieuse pour limiter les répercussions inflationnistes des augmentations des taux de fret.

En ce qui concerne les taux des expéditions maritimes, qui sont contrôlés par des conférences privées, on s'est inquiété des taux de fret relativement élevés — et notamment des surcharges aux courtiers — qui continuent d'être appliqués aux marchandises diverses et ce, en dépit de la récession qui frappe l'économie mondiale. Par contre, les taux applicables aux marchandises solides en vrac ont connu une baisse. De nouveaux problèmes se posent en ce qui concerne les taux de fret par suite des mesures protectionnistes unilatéralement adoptées par plusieurs pays en voie de développement, notamment ceux d'Amérique latine, qui exigent des exportateurs qu'ils utilisent les services de la flotte marchande du pays acheteur. Certaines propositions des pays en voie de développement à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement visant l'élimination des pavillons de complaisance et la conclusion d'arrangements bilatéraux de partage des cargaisons auraient également des répercussions néfastes sur les taux de fret maritime car elles pourraient entraîner une réduction de la concurrence.

Politique en matière de ressources humaines

Il existe des relations étroites entre les politiques du commerce et de la main-d'oeuvre. Règle générale, les nations ont toujours considéré le commerce comme un mécanisme déterminant de la création et du maintien des emplois dans les secteurs de ressources primaires et de transformation. Le préambule du GATT mentionne explicitement cet objectif fondamental en déclarant que les parties contractantes reconnaissent «que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi... etc.»

La Politique nationale canadienne de 1879 a mis en train un processus qui a permis à la politique commerciale de contribuer grandement à la création d'un secteur manufacturier avancé offrant de l'emploi à des milliers de Canadiens et ce, par la mise en place du tarif des douanes. Avec la poussée de l'industrialisation, de nouveaux débouchés se sont avérés nécessaires pour absorber la production d'entreprises canadiennes compétitives. La libéralisation du commerce mondial sous l'égide du GATT dans la période de l'après-guerre a permis au Canada de développer l'emploi dans les secteurs de l'industrie et de l'exploitation des ressources naturelles; elle a également assuré la subsistance et la prospérité des agriculteurs canadiens.

Depuis les années 60, les pressions exercées par les importations — conjuguées à l'évolution rapide de la technologie, à la modification des goûts des consommateurs, au renchérissement de l'énergie et à d'autres développements inflationnistes — ont rendu nécessaire une restructuration générale des installations de production qui a entraîné la fermeture d'entreprises non viables et le lancement de gammes de production plus rentables. L'aide publique à l'adaptation de la main-d'oeuvre ainsi touchée a pris la forme de divers programmes visant le marché du travail: mentionnons notamment les allocations de retraite prématurée pour les travailleurs ayant perdu leur emploi, les allocations accordées en vue du recyclage, de la relocalisation et de la recherche d'un emploi et, enfin, les prestations d'assurance-chômage.

Lorsque le rythme des adaptations nécessaires est devenu trop rapide pour que l'économie et la main-d'oeuvre puissent les absorber ou lorsqu'une situation a été le résultat de pratiques commerciales internationales préjudiciables comme le dumping, le subventionnement à l'exportation ou la commercialisation désordonnée, le gouvernement a dû adopter des mesures de restriction des importations conformément aux droits que lui reconnaît le GATT. Les principaux instruments de politique commerciale auxquels nous avons alors fait appel sont les licences d'importation, les contingents, les droits antidumping, les surtaxes, la hausse des valeurs imposables et les ententes bilatérales de limitation des exportations.

La politique commerciale du Canada pour les années 80 continuera évidemment à appuyer la création d'emplois et l'adaptation de la main-d'oeuvre; cependant, elle devra assumer un rôle bien plus important en nous permettant de faire face aux changements imposés par la spécialisation de l'emploi au Canada et par le perfectionnement des compétences de nos travailleurs. Selon le document intitulé «Le développement économique du Canada dans les années 80», les réalités dominantes de la décennie que constitueront le développement plus poussé des industries d'exploitation des ressources naturelles et la revitalisation de l'appareil industriel en fonction d'une concurrence internationale plus spécialisée transformeront l'actuelle structure de la production et des emplois de nos usines tout en créant d'autres emplois faisant appel à des compétences et à une formation plus poussées. Les pouvoirs publics devront donc adopter des politiques visant le marché de l'emploi et l'éducation de manière à assurer que les Canadiens possèdent les compétences nécessaires et les qualifications professionnelles requises pour répondre aux besoins de l'économie, et que les travailleurs adultes ont des possibilités adéquates de recyclage et de perfectionnement qui leur permettent de tirer pleinement avantage de nouvelles possibilités d'emploi.

Dans ce contexte, la politique commerciale du Canada devra relever un défi sans précédent si elle doit nous permettre de poursuivre vigoureusement notre percée sur les marchés étrangers et de mettre en oeuvre des programmes améliorés de commercialisation de la production de nos industries de croissance et de niveau technologique avancé. Les pratiques des gouvernements étrangers qui freinent les exportations de produits et de services canadiens compétitifs dans les domaines des télécommunications, du matériel électrique, de la micro-électronique, de l'aérospatiale, de l'informatique, de la bureautique, de la pétrochimie et de la biotechnologie entravent sérieusement la réalisation de nos objectifs de valorisation des compétences professionnelles de notre main-d'oeuvre par l'exploitation des domaines dans lesquels le Canada est en mesure de s'imposer à l'échelle internationale.

Dans un cadre plus large, la compétitivité internationale des industries canadiennes est largement influencée par le climat des relations de travail qui prévaut chez nous. Les tensions qui existent entre le salariat et le patronat et les arrêts de travail ont nui considérablement à la productivité du secteur manufacturier, des transports et des services publics entraînant des conséquences néfastes pour nos exportations et notre réputation de fournisseur sûr. D'où l'importance d'instaurer dans les relations de travail un climat de stabilité qui se fonde sur une coopération plus étroite entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement et qui est indispensable à la réalisation de notre potentiel d'exportation.

Chapitre IV

PERSPECTIVES SECTORIELLES

L'histoire nous apprend que, dans la plupart des nations, le commerce extérieur a précédé le perfectionnement de la production nationale et suscité la consommation de nouveaux produits. Il est plus tentant d'utiliser des produits étrangers prêts à être utilisés et entièrement nouveaux que d'améliorer la production nationale, processus graduel qui ne frappe jamais l'imagination. Il est également fort profitable d'exporter ses excédents sans valeur vers des nations dont le sol ou le climat n'est pas propice à ce produit.

Ainsi les hommes peuvent se livrer au luxe et tirer un gain du commerce; une fois leurs goûts et leur industrie stimulés, ils pourront améliorer tous les secteures du commerce intérieur et extérieur; voilà peut-être le grand avantage à tirer du commerce avec l'étranger... L'imitation imprègne rapidement tous les domaines d'activité alors que les fabricants nationaux rivalisent d'originalité avec leurs concurrents étrangers et haussent chaque produit national à son plus haut niveau de perfection. Dans des mains aussi laborieuses, l'accès et le fer locaux prennent la même valeur que l'or et les rubis des Indes.

David Hume, «Du commerce», dans
Essais moraux et politiques

Dans *Le développement économique du Canada dans les années* 80, le gouvernement fédéral soulignait le besoin d'élaborer une politique nationale visant à renforcer la compétitivité des producteurs canadiens sur le marché mondial ainsi que leur capacité de commercialiser leurs produits et services au pays et à l'étranger. L'augmentation de la demande internationale en produits canadiens — métaux et minéraux, produits agricoles, halieutiques et forestiers, produits énergétiques et liés à la production d'énergie — offrira des perspectives intéressantes pour le développement des industries d'exploitation des ressources dans l'ensemble du pays. Ces possibilités devront également servir à promouvoir une transformation plus poussée des produits à base de ressources avant leur exportation. En ce qui concerne les autres secteurs de fabrication et de services, les compétences et les avantages actuels ou potentiels permettent d'envisager l'exportation, sur certains marchés étrangers, de produits technologiquement avancés et d'un rendement élevé.

Dans cette partie du document sont étudiés les principaux points forts et les faiblesses des industries canadiennes, les grands défis et possibilités qu'elles rencontreront au Canada et à l'étranger dans les années 80, ainsi que certaines contraintes majeures qu'elles devront surmonter pour mettre à profit ces possibilités. Cet aperçu général porte sur l'agriculture, la pêche, les produits forestiers, les métaux et minéraux, l'énergie, la pétrochimie, les services et les principales industries de fabrication. Il touche, sous l'angle du commerce international, plus de 78% de la production du Canada, 88% de ses importations et exportations, et 96% de ses emplois dans le secteur de la fabrication.

TABLEAU 15

SECTEURS MANUFACTURIERS[1] (1980) TRAITÉS DANS CE CHAPITRE

Secteur	Livraisons (millions $)	Emplois	Importations (millions $)	Exportations (millions $)
1. Métaux de 1re transformation; Sidérurgie; Minéraux non métalliques[2]	27 200	345 000	6 700	9 500
2. Produits forestiers[3]	22 900	248 000	1 100	12 800
3. Conditionnement des aliments	28 300	245 000	2 200	1 800
4. Produits de la pêche	1 500	37 000	300	1 300
5. Pétrochimie	4 200	13 000	1 200	1 200
6. Machines et équipement	8 600	141 000	10 900	3 800
7. Matériel électrique	4 900	70 000	1 800	600
8. Automobile	14 700	106 000	13 500	10 800
9. Matériel de transport urbain[4]	200	1 000	0	100
10. Aéronefs	1 800	40 000	1 800	1 600
11. Construction navale et industries marines	1 000	25 000	600[5]	500
12. Électronique	4 300	64 000	4 900	2 000
13. Textiles, vêtements et chaussures	9 900	207 000	2 700	700
TOTAL DES SECTEURS 1 à 13	129 500	1 542 000	47 900	46 700
TOTAL DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES	166 000	1 614 006[6]	54 700	52 900

[1] À l'exception des produits bruts (non transformés) dans les secteurs suivants: minéraux, forêts, alimentation et pêches.
[2] Livraisons et emploi: chiffres de 1979; le secteur minier est exclu: livraisons (10 500), emplois (86 000), importations (3 100) et exportations (5 900).
[3] À l'exception de l'abattage, activité employant 54 370 personnes.
[4] 1980 fut l'année des livraisons les plus faibles depuis 1976 (les commandes non livrées feront passer le chiffre des livraisons à 400 millions en 1982 et à 600 millions en 1983, tout en triplant le nombre d'emplois).
[5] Ce chiffre se compose en grande partie de données ne figurant pas dans les statistiques d'importation car on y inclut les plates-formes et les navires évoluant à plus de 12 milles des côtes.
[6] Enquête auprès des établissements.

Agriculture et conditionnement des aliments

Le Canada demeure l'une des plus importantes économies agricoles au monde. On y dénombre actuellement près de 300 000 fermes qui emploient environ 480 000 personnes. Depuis 1951, le nombre de fermes a baissé de moitié, alors que la population agricole est passée de 21 à quelque 4% de la main-d'oeuvre totale. Cette réduction de la main-d'oeuvre agricole et l'augmentation de la taille des exploitations restantes sont la conséquence d'une substitution de la main-d'oeuvre par le capital qui a fait de l'agriculture l'un de nos secteurs les plus intensifs en capital.

Le sous-secteur agricole le plus important est celui de l'élevage, qui représente 23% ($15,3 milliards) du total des recettes agricoles en espèces; il est suivi par ceux du blé (19%), des produits laitiers (13%), de l'élevage porcin (9%) et de l'aviculture (7%). La province de l'Ontario est notre plus important producteur agricole avec 28% du total des recettes monétaires agricoles en 1980; elle est suivie par la Saskatchewan et l'Alberta (20% chacune), le Québec (14%), le Manitoba (9%), la Colombie-Britannique (5%) et les Maritimes (3%).

La production agricole canadienne et les importations de produits bruts et semi-transformés constituent les intrants principaux de l'industrie du conditionnement et de la préparation des aliments. L'augmentation de la valeur ajouté des produits agricoles de base est un objectif important des stratégies de développement conçues par les gouvernements fédéral et provinciaux. Avec des livraisons s'élevant à près de $25 milliards en 1979 (16,7% de l'ensemble des expéditions d'articles manufacturés), l'industrie du conditionnement alimentaire est notre plus importante industrie de la fabrication. Les deux sous-secteurs les plus importants sont ceux de l'emballage et de la conservation de la viande et du traitement des produits laitiers, dont les livraisons ont représenté respectivement 7,6 et 3,8 milliards de dollars en 1979. Au total, le secteur de la transformation des aliments regroupe quelque 4 700 établissements employant assez régulièrement plus de 230 000 personnes. Contrairement aux autres secteurs de la fabrication, celui du conditionnement des aliments est caractérisé par une répartition géographique proportionnelle à celle de la population.

En dépit de certaines contraintes climatiques, la capacité de production du secteur agricole dépasse largement les besoins du marché intérieur. En 1981, les exportations ont représenté $8,8 milliards, dépassant de $3,2 milliards le montant des importations de produits agricoles ($5,6 milliards). Actuellement, les exportations représentent plus de la moitié des recettes monétaires agricoles (contre moins d'un tiers aux États-Unis). Les États-Unis, le Japon et la CEE absorbent près de la moitié de nos exportations agricoles (en des quantités à peu près égales); l'URSS et la Chine en achètent le quart et les pays en voie de développement se partagent la plus grande part du reste.

Le secteur des grains et oléagineux, qui a représenté 60% de l'ensemble des exportations agricoles canadiennes en 1981 (blé: $3,7 milliards, orge: $843 millions, colza: $465 millions et graine de lin: $226 millions) est la pierre angulaire de notre effort d'exportation agricole. Malgré que les grains et oléagineux non transformés provenant surtout des Prairies dominent, de nombreux produits des autres régions sont exportés en quantités importantes. Par exemple, les exportations de viande de

TABLEAU 16

EXPORTATIONS CANADIENNES — 50 PRINCIPAUX PRODUITS — 1981
(en milliers de dollars)

Catégorie de produits	1979	1980	1981
1. Voitures particulières et châssis	4 377 228	4 686 935	5 421 750
2. Gaz naturel	2 889 054	4 983 850	4 370 050
3. Papier journal	3 221 778	3 683 690	4 325 517
4. Pâte de bois et pâte similaire	3 083 262	3 872 960	3 820 159
5. Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	3 661 823	3 010 716	3 634 671
6. Blé	2 180 282	3 861 715	3 728 003
7. Bois d'œuvre, résineux	3 820 849	3 264 515	2 912 468
8. Camions, tracteurs routiers et châssis	2 734 413	2 445 141	2 904 489
9. Produits du pétrole et du charbon	1 885 278	2 324 316	2 642 020
10. Pétrole brut	2 404 582	2 899 099	2 504 968
11. Métaux précieux, y compris alliages	954 771	2 066 570	1 883 415
12. Aluminium, y compris alliages	917 967	1 533 193	1 466 920
13. Minerais et concentrés de fer	1 354 046	1 241 282	1 465 338
14. Engrais et matières fertilisantes	987 301	1 253 763	1 343 218
15. Autre matériel de télécommunication et matériel connexe	655 963	932 200	1 262 364
16. Produits chimiques organiques	704 766	923 860	1 183 313
17. Charbon et autres substances bitumineuses brutes	835 277	933 831	1 146 950
18. Électricité	729 234	773 035	1 122 575
19. Autres produits chimiques inorganiques	839 651	947 197	1 063 691
20. Machines et matériel de bureau	641 583	739 048	873 502
21. Orge	528 319	404 167	842 955
22. Soufre	206 592	543 427	809 558
23. Autres matières en fer et en acier et alliages	539 925	556 993	784 988
24. Machines à forer, à creuser et à extraire le minerai	228 379	318 050	762 029
25. Moteurs et pièces d'aéronefs	409 733	489 050	707 598
26. Nickel et alliages	576 329	818 552	694 538
27. Cuivre et alliages	612 629	998 835	689 306
28. Autres transactions commerciales spéciales	166 210	228 118	670 707
29. Autres produits finals	518 583	970 529	649 209
30. Moteurs et pièces de véhicules automobiles	817 649	455 415	640 147
31. Pièces d'aéronefs, sauf les moteurs	412 429	658 830	632 575
32. Produits de base en métal	556 684	552 508	617 497
33. Viandes, fraîches, réfrigérées ou congelées	410 298	499 994	601 044
34. Amiante non transformé	652 596	631 117	574 714
35. Minerais, concentrés et déchets de nickel	335 686	446 754	533 320
36. Caoutchouc synthétique et matières plastiques	367 254	467 261	512 957
37. Minerais, concentrés et déchets de cuivre	547 897	600 674	498 284
38. Tôles, feuilles et feuillards en acier	407 302	580 328	494 744
39. Autres matériels et outillages	356 452	401 344	493 846
40. Zinc, y compris alliages	362 076	428 512	485 349
41. Autres véhicules automobiles	363 712	325 838	483 094
42. Colza	631 446	421 901	464 520
43. Poisson, filets et blocs, frais ou congelé	394 757	407 299	460 758
44. Aéronefs, complets avec moteurs	183 337	255 522	456 401
45. Autres machines industrielles d'usage général	346 047	398 529	451 760
46. Minerais, concentrés et déchets de métaux précieux	317 954	646 796	433 140
47. Mollusques et crustacés	462 753	359 672	426 248
48. Minerais, concentrés et déchets d'autres métaux	401 433	536 871	420 779
49. Autre matériel de transport	267 667	284 233	407 747
50. Fer et acier de première transformation	111 236	234 743	398 094

Statistique Canada — Division du commerce extérieur

porc et de boeuf (surtout du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta) ont représenté $550 millions en 1981 alors que les exportations de fruits et de légumes frais et transformés (provenant surtout de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des Maritimes) étaient évaluées à $384 millions.

Le maintien et l'expansion des exportations sont indispensables à la croissance du revenu agricole canadien. Mais comme les deux tiers environ de nos importations agricoles se composent de produits que l'on trouve au Canada, il est évident que des entreprises compétitives peuvent s'approprier une plus grande part du marché intérieur. À cet égard, l'importance d'une excellente capacité de recherche a été récemment illustrée par la mise au point de nouvelles variétés de maïs et de soya qui ont permis d'étendre les zones consacrées à ces cultures. Ce développement a déjà donné un excédent exportable dans le cas du maïs et un accroissement substantiel de l'autoapprovisionnement dans le cas du soya. C'est cependant le secteur des fruits et légumes qui offre le plus fort potentiel d'expansion du marché intérieur sur une base concurrentielle.

La Stratégie agro-alimentaire («Le défi des années 80») annoncée par le ministre de l'Agriculture en juillet 1981 prévoit un avenir prometteur pour le secteur de l'alimentation et de l'agriculture si l'on parvient à vaincre les difficultés entravant l'accroissement de la production et l'amélioration de la commercialisation. La Stratégie, qui porte sur les vingt années à venir, définit les barrages susceptibles d'entraver le plein développement du système agro-alimentaire, tout en proposant des solutions. On y estime que le Canada peut augmenter de deux tiers sa production agro-alimentaire d'ici la fin du siècle, doubler la valeur monétaire courante de la production agricole et créer 170 000 emplois supplémentaires. On y propose une approche à trois volets: développement du marché, recherche de débouchés et amélioration de la structure de production.

En ce qui concerne le développement du marché, la Stratégie insiste sur l'importance de créer de nouveaux marchés d'exportation et de conserver les débouchés obtenus pour des produits pour lesquels le Canada a, ou peut avoir un avantage concurrentiel. Le Parlement a récemment voté un projet de loi établissant une société d'État, Canagrex, chargée de promouvoir l'exportation des produits agricoles. De plus, la Stratégie indique que l'agriculture canadienne peut étendre sa part du marché intérieur.

Bien que les possibilités de développement du marché intérieur soient considérables, il reste que la réalisation du potentiel productif de l'agriculture canadienne doit passer par un accroissement de nos exportations de nombreux produits, étant donné la taille relativement réduite du marché intérieur. Cependant, une plus forte dépendance à l'égard des marchés étrangers fera que nous deviendrons plus vulnérables aux éléments non tarifaires qui perturbent le commerce agricole. Ces éléments perturbateurs ne reflètent pas tant les différences entre les *techniques* de soutien agricole que les différences entre les *niveaux* de soutien pratiqués par les économies de marché développées. Lors des négociations du GATT, le Canada a obtenu des abaissements de droits et une harmonisation de ses tarifs agricoles avec ceux des États-Unis pour les produits échangés dans les deux sens résultant en un engagement contractuel international à l'égard de taux de droits consolidés. Les résultats des négo-

ciations tarifaires avec la CEE et le Japon ont cependant eu un impact bien moindre, même si certaines positions tarifaires importantes sur ces marchés sont consolidés pour le Canada: mentionnons notamment la franchise consolidée touchant les importations de colza au Japon. Dans l'ensemble, les régimes tarifaires du Japon et de la CE sont beaucoup moins importants en tant que déterminants de l'accès des produits agricoles aux marchés. L'absence de règles internationales limitant efficacement le recours aux mesures non tarifaires demeure donc le principal obstacle aux exportations canadiennes vers ces marchés. De plus, les subventions et crédits à l'exportation qui accompagnent les politiques agricoles des membres de la CE et d'autres pays développés gênent les exportations du Canada vers les marchés tiers.

Le fait que ces pratiques commerciales non-tarifaires soient profondément ancrées dans les programmes agricoles nationaux explique les progrès relativement faibles obtenus en matière de libéralisation du commerce agricole. Les diverses séries de négociations tenues au sein du GATT — relativement utiles puisqu'elles ont permis de réduire les tarifs agricoles — n'ont jusqu'à présent connu que de modestes succès en ce qui concerne les problèmes clés que constituent les obstacles non tarifaires (par exemple, les contingentements ou les prélèvements variables à l'importation), l'aide à l'exportation et, plus particulièrement, les subventions directes à l'exportation. Ceci reflète la réticence habituelle des gouvernements à limiter la marge de manoeuvre dont ils disposent, dans le domaine des programmes et politiques agricoles intérieurs, pour réagir aux impératifs sociaux, politiques et économiques de leurs pays respectifs. Il sera nécessaire d'établir des règles internationales susceptibles de résoudre les graves distorsions affectant le commerce des produits agricoles et d'empêcher ainsi le glissement vers une plus grande autarcie dans les politiques agricoles nationales.

À l'exception des produits dont l'offre intérieure est gérée, notre production agricole est soumise à la concurrence mondiale et est tout particulièrement influencée par l'évolution des marchés des États-Unis. Afin de réduire les importantes fluctuations des prix que le Canada a connu dans les secteurs laitier et avicole, le lait de transformation, les oeufs, la dinde et le poulet sont désormais soumis à des programmes de gestion de l'offre nationale s'appuyant sur un contrôle des importations. Le GATT permet de recourir au contrôle des importations pour appuyer les programmes de gestion de l'offre intérieure, reconnaissant la nécessité de tels contrôles lorsque la production nationale fait l'objet de limitations quantitatives. Mais le niveau des quotas d'importations est soumis à certaines règles du GATT, dont l'exigence voulant que le rapport importations/production nationale ne soit pas inférieur à celui observé sur une période de base représentative.

Les paragraphes qui suivent décrivent les possibilités et les contraintes propres aux sous-secteurs agricoles et alimentaires les plus importants pour l'économie canadienne: soit les grains et oléagineux, les viandes, les produits laitiers, les fruits et légumes, le conditionnement des aliments et les boissons.

Ces dernières années, un certain nombre d'études ont été consacrées à la projection de la demande de *céréales vivrières et de graines oléagineuses* prévisible d'ici le milieu des années 80, d'ici 1990 ou d'ici la fin du siècle. Dans certains cas, les niveaux prévus pour 1985 ont déjà été atteints ou dépassés. Bien que les résultats

varient en amplitude et en importance, le consensus général est que la demande continuera à s'accroître au cours des années 80, bien qu'à un rythme possiblement plus lent que pendant les années 70. L'offre et la demande seront vraisemblablement mieux équilibrées, et le marché perdra de sa stabilité au fur et à mesure que la production s'étendra à des secteurs plus sujets à de fortes fluctuations attribuables à des facteurs climatiques ou autres. La production devrait augmenter, mais à un rythme qui ne permettra pas toujours de combler l'écart entre l'offre et la demande. Un aspect important du commerce international dans ce sous-secteur est la préférence souvent accordée aux négociations menées de gouvernement à gouvernement plutôt que par les voies commerciales habituelles.

La croissance de la demande en céréales fourragères pourra être plus forte que celle de la demande en blé et en graines oléagineuses, car plusieurs pays, sous l'effet du développement économique, ont tendance à augmenter leur consommation de ces produits. Dans le cas des céréales alimentaires, une plus grande part du commerce sera absorbée par les pays en voie de développement; on prévoit d'ailleurs, pour nombre de ces pays, un élargissement de l'écart entre besoins intérieurs et capacité de production nationale. Ainsi, les années 80 seront probablement caractérisées par l'augmentation de la demande, mais aussi par l'intensification de la concurrence touchant ces marchés pendant que l'instabilité pourrait devenir un facteur plus important dans les activités commerciales des principaux exportateurs. D'ici 1985, le commerce international devrait dépasser 100 millions de tonnes pour le blé et approcher les 140 millions de tonnes pour les céréales secondaires; par comparaison, les niveaux actuels sont de 93 et 104 millions de tonnes respectivement. Le commerce des oléagineaux devrait représenter environ 40 millions de tonnes.

Du fait des augmentations prévisibles de la demande mondiale en céréales, l'importante contrainte à laquelle se heurtera l'industrie céréalière canadienne sera son aptitude à augmenter sa production et à fournir les quantités qui permettront au Canada de conserver sa place traditionnelle dans un marché mondial en expansion. L'un des principaux facteurs sera l'assurance de recettes permettant aux producteurs d'augmenter la superficie cultivée et le rendement. Étant donné les fréquentes fluctuations de l'offre et de la demande et leurs conséquences pour les prix dans ce secteur, le niveau de revenu des producteurs reste une question importante. Parmi les autres facteurs influant sur ces revenus, on compte l'augmentation des coûts de production attribuable au renchérissement de l'énergie et à la hausse des taux d'intérêt, ainsi que les pressions exercées sur le territoire cultivable et les ressources en eau.

En dépit des grands investissements publics dans les installations de transport desservant cette industrie (wagons-trémies, rénovation des lignes ferroviaires), la capacité d'acheminement des céréales jusqu'aux points d'exportation demeure un problème, surtout dans l'Ouest canadien. Prévoyant un regain du transport ferroviaire des marchandises en vrac vers l'Ouest, les compagnies de chemins de fer ont indiqué qu'il était nécessaire d'effectuer des investissements massifs pour accroître la capacité du réseau; les récentes propositions en vue de modifier la structure de tarification statutaire pour les céréales visent à faciliter cet investissement.

Les politiques ou pratiques des autres pays qui ont pour effet de perturber le commerce international constituent l'un des principaux obstacles à l'augmentation

des exportations. Par exemple, le recours aux subventions pour encourager les exportations de céréales, de graines oléagineuses et de leurs dérivés est un obstacle majeur à une meilleure pénétration canadienne des marchés extérieurs pour des produits comme le malt et la farine d'orge. De plus, certains importateurs, comme les CE, ont recours à des mesures qui réglementent sévèrement la quantité des importations. Il existe également d'autres distorsions non-tarifaires comme les taxes intérieures envisagées par la CE pour les ventes de produits oléagineux (huile de canola), ainsi que les politiques d'achats céréaliers de pays comme la Corée qui favorisent certains fournisseurs. Les mesures les plus menaçantes sont les subventions des CE à l'exportation de céréales et de graines oléagineuses, ainsi que leur impact sur les marchés tiers. Les CE n'ont cessé d'augmenter leurs réserves exportables de blé au cours des dix dernières années; ces excédents, qui sont passés de 7 à 14 millions de tonnes, sont exportés et font concurrence à des producteurs à plus faible coût comme le Canada et les États-Unis. Pour leur part, les États-Unis vendent de grandes quantités de blé, de farine et de céréales fourragères: ces transactions s'appuient sur des crédits concessionnels consentis pour une période pouvant aller jusqu'à quarante ans et assortis de taux d'intérêt pouvant descendre jusqu'à 2 pour cent.

Les exportations de céréales de première qualité continueront à constituer la base de notre stratégie de commercialisation sur nos principaux marchés (l'URSS, la Chine, le Royaume-Uni, le Japon, le Brésil et, possiblement, d'autres pays d'Asie et du Moyen-Orient). Il faut également insister sur les exportations de produits plus transformés, lorsque cela est possible, et sur les augmentations de production et d'exportation des céréales de qualité moyenne qui occupent un créneau bien délimité sur le marché mondial et permettent de diversifier les exportations céréalières canadiennes. L'huile et la semoule de canola ainsi que le malt d'orge sont les principaux produits transformés pouvant être exportés. Les principaux marchés du malt d'orge sont les États-Unis et le Japon, bien qu'il existe de grandes possibilités d'exportation en Amérique du Sud, en Afrique, en Asie du Sud-est et dans les Caraïbes. Les marchés du canola et des produits finis se trouvent dans les CE, au Moyen-Orient et en Asie; il existe également d'importantes possibilités d'expansion dans ces pays ainsi qu'en URSS, en Chine, en Amérique du Sud, au Mexique, aux États-Unis et en Europe de l'Est. En ce qui concerne les céréales de qualité moyenne, il faut mettre l'accent sur les céréales de remplacement du blé rouge de printemps de première qualité, notamment sur les blés fourragers, le blé farineux blanc et les blés d'hiver. Grâce à la récente augmentation de la production de maïs, le Canada est devenu exportateur de ce produit, et il est probable qu'il jouera un rôle de plus en plus important sur ce marché.

Nos *industries bovine et porcine* sont intégrées à l'économie d'élevage nord-américaine. Les échanges de ces produits se font en franchise ou sont frappés de très faibles tarifs douaniers. C'est pourquoi les prix sont largement déterminés par ceux pratiqués aux États-Unis, dont le secteur de l'élevage est approximativement dix fois plus important que le nôtre.

Environ 10% de notre production de boeuf est exporté, alors qu'environ 10% de nos besoins nationaux sont satisfaits par les importations. Nos exportations de viande de boeuf vont surtout aux États-Unis; il existe aussi un commerce important du bétail sur pied entre les deux pays. Le gros des approvisionnements nord-amérie...

en viande de boeuf provient de bovins élevés dans des parcs d'engraissement et nourris de céréales. Par contre, le marché international est dominé par la viande de boeufs dont l'engraissement s'est terminé dans les pâturages; cette viande, produite à des coûts moindres, provient principalement d'Océanie et d'Amérique du Sud, et de plus en plus des CE qui, d'importateur il y a dix ans, sont devenus le deuxième exportateur de viande de boeuf au monde, ne le cédant qu'à l'Australie.

Le commerce canadien de viande de porc est nettement plus important que pour la viande de boeuf: notre pays exporte en effet jusqu'à 25% de sa production, surtout vers les États-Unis et le Japon. Les importations proviennent généralement des États-Unis; cependant, le Canada a récemment enregistré un confortable excédent commercial pour ses échanges avec les États-Unis dans les secteurs de la viande de porc fraîche et congelée et des porcs sur pied. Le commerce canado-américain du porc sur pied et de la viande de porc se fait en franchise de droits, et les deux pays exportent sur un marché japonais protégé par un système de prix minimums à l'importation. Les exportations nord-américaines de porc vers les marchés outre-mer affrontent la concurrence subventionnée des CE (et surtout du Danemark), qui vise tout particulièrement le Japon. Le commerce international du porc est moins important que celui du boeuf, le Japon et l'Amérique du Nord (surtout pour le jambon en conserve) étant les deux principales zones d'importation.

La demande en viande de boeuf et de porc est fortement tributaire du revenu du consommateur. La stagnation de la croissance économique en Amérique du Nord, conjuguée à des taux d'inflation anormalement élevés, a entraîné dans les deux secteurs un reserrement de la marge coûts-prix, bien que la rentabilité se soit récemment améliorée par suite de l'augmentation des prix du bétail et de la baisse des cours céréaliers.

Bien que la production au Canada et aux États-Unis est intégrée à l'économie d'élevage nord-américaine, les deux pays sont de plus en plus influencés par le marché mondial de la viande sur lequel l'interventionnisme gouvernemental est presque aussi important que dans le secteur international des produits laitiers. Le secteur de la viande de boeuf a été particulièrement faussé au milieu des années 70 lorsque les CE et le Japon ont pratiquement interdit les importations de viande de boeuf et que les États-Unis ont limité les leurs en vertu du *Meat Import Law*. Le détournement conséquent de ces produits vers le Canada — dernier marché «ouvert» — nous a menés à des niveaux d'importation sans précédent alors même que nos propres stocks atteignaient des niveaux records. Cette situation a rendu encore plus urgente la promulgation de lois semblables à celles des États-Unis; la Loi canadienne sur l'importation de la viande est entrée en vigueur au début de 1982.

Pendant les années 80, le Canada devrait conserver sa position de petit exportateur net de viande de boeuf (et de bétail sur pied) et d'exportateur net de viande de porc. Cependant, le malaise qu'a récemment connu cette industrie a mené nombre de producteurs à mettre en question l'adéquation du système actuel de production et de commercialisation et a suscité un regain d'intérêt pour la régulation de l'offre. Des marges coûts-prix défavorables ont incité un certain nombre de provinces à lancer leurs propres programmes de stabilisation et (ou) de garantie du revenu dans les sous-secteurs de la viande.

De tous les sous-secteurs agricoles, celui des *produits laitiers* est le plus sujet à l'interventionnisme gouvernemental au plan international. L'industrie laitière canadienne est fortement réglementée: la production de lait de consommation et de transformation est soumise à un contingentement provincial ou fédéral, et les prix du lait de consommation et de transformation sont réglementés. Ce secteur a dû procéder à d'importants réaménagements depuis les dix dernières années: le nombre des producteurs de lait est passé de 120 000 en 1970 à environ 50 000 aujourd'hui. Bien que les exploitations produisant du lait de consommation soient bien réparties dans l'ensemble du pays — surtout en fonction de la population —, la production de fromage et de beurre est fortement concentrée au Québec et en Ontario.

Les exportations représentent une faible partie de la production nationale, se composant de lait écrémé en poudre, de lait condensé non sucré, de poudre de lait entier et de fromage; le commerce est presque inexistant en ce qui concerne le lait de consommation. Les importations, soumises à des contrôles en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, consistent largement en fromages dont le contingent global est limité à 45 millions de livres (dont 60% réservés aux CE).

En 1981, le Canada a importé pour plus d'un milliard de dollars de *fruits et légumes* frais et préparés, à l'exception des produits tropicaux et des agrumes. Les exportations — pommes, pommes de terre, oignons et carottes — ont presqu'atteint 400 millions de dollars; elles ont une importance considérable dans certaines régions, comme les provinces de l'Atlantique.

Depuis l'application en 1979 des recommandations de la Commission du tarif selon lesquelles les tarifs applicables aux fruits et légumes canadiens devraient être augmentés globalement en saison de production locale et éliminés hors saison, l'industrie canadienne est bien placée pour accaparer une plus grande part du marché national. Une meilleure protection tarifaire, l'augmentation des coûts de transport depuis les grandes régions de production (É.-U./Mexique) et l'appréciation du dollar américain sont autant de facteurs qui permettent d'envisager un meilleur avenir pour le secteur canadien des fruits et légumes frais et préparés. (Par comparaison, à la fin des années 60 et au début des années 70, lorsque le dollar canadien avait à peu près la même valeur que sa contrepartie américaine et que les tarifs canadiens étaient moins élevés, l'industrie a souvent réclamé une surtaxe de protection d'urgence contre les importations trop bon marché provenant des États-Unis et, dans une moindre mesure, du Mexique. Au cours des dernières années, on a noté une nette diminution du nombre de ces demandes.)

On pourrait améliorer l'auto-approvisionnement sur une base concurrencielle pour de nombreux produits, notamment les pêches fraîches et en conserves, le broccoli frais et congelé, les asperges, les épinards, le raisin frais, le céleri, les oignons, le concentré de tomate, les poires et le chou-fleur. Les programmes mis en place ont déjà apporté d'importantes contributions à cet égard. Un excellent exemple est celui du Programme d'aide à l'entreposage des fruits et légumes, qui est appliqué à des degrés divers depuis 1973. Ce programme subventionne une partie du coût de la construction d'installations d'entreposage des fruits et légumes permettant de prolonger la saison de commercialisation des denrées périssables. Depuis 1979, un peu plus de $13 millions ont été versés pour appuyer la construction d'installations d'entrepo-

sage d'une valeur de 40 millions de dollars. Ces installations permettent de prolonger la durée d'entreposage et, par conséquent, d'offrir plus longtemps sur le marché canadien des produits frais de bonne qualité, à un prix raisonnable. Ce type d'aménagements peut également hausser le niveau des exportations canadiennes. Les coûts du transport et de l'entreposage augmentant de part et d'autre de la frontière, il est probable que le Canada en retirera un avantage comme fournisseur concurrenciel pour certaines régions limitrophes des États-Unis.

Contrairement à l'ensemble de l'industrie de la fabrication, les activités de *conditionnement des aliments* sont réparties dans tout le pays, suivant de près la distribution démographique. La proximité des intrants essentiels et des centres démographiques sont les principaux éléments qui déterminent l'emplacement des usines. Pour la plupart des procédés à moins forte intensité en capital, les frais de transport dépassent les économies d'échelle, ce qui encourage l'établissement des installations de conditionnement près des marchés d'écoulement. En conséquence, cette industrie a une importance considérable sur le plan de l'emploi régional.

Le secteur des aliments et boissons est essentiellement orienté vers le marché canadien. Bien que le commerce avec l'étranger soit plus important dans certains sous-secteurs que dans d'autres, les exportations représentent en moyenne quelque 10% de la production totale. La croissance intérieure du secteur a toujours suivi l'augmentation de la population et l'accroissement de la demande de produits plus sophistiqués ou plus élaborés. La croissance démographique s'étant ralentie et le marché des produits transformés étant devenu mature, le rythme de l'expansion est devenu moins rapide. Les projections d'expansion du marché national sont actuellement de un pour cent seulement par année. Si ce secteur veut maintenir sa croissance, il lui faudra s'orienter davantage vers l'exportation.

Les obstacles à l'intensification des exportations varient considérablement d'un sous-secteur à l'autre. Les aliments transformés comprennent aussi bien les fruits et légumes en conserves ou congelés que les produits très élaborés. Le potentiel du marché des produits moins transformés est extrêmement sensible sur le plan du prix, les produits plus élaborés étant davantage entravés par les obstacles non tarifaires. Les exigences touchant l'étiquetage, les restrictions sur les substances additives, et le format des emballages comptent parmi les problèmes qui limitent l'accès à certains marchés. Afin de conserver leurs devises, les pays en voie de développement imposent fréquemment de plus grandes restrictions aux importations d'aliments à conditionnement plus élaboré.

Étant donné les contraintes d'ordre général, le potentiel d'exploitation varie également selon le sous-secteur concerné. Certains secteurs, notamment celui de la boulangerie et des boissons gazeuses, sont très sensibles aux coûts de transport et sont presque exclusivement réservés aux marchés locaux. Leur potentiel d'exportation est extrêmement limité. D'autres secteurs ont un potentiel bien plus important.

L'un des secteurs les plus prometteurs est celui des fruits et légumes congelés, dont les exportations ont sensiblement augmenté ces dernières années, passant de $7,5 millions en 1970 à $54,6 millions en 1980. Ses perspectives à court terme ont été influencées par les taux d'intérêt élevés que nous connaissons actuellement. Les

entreprises refusent de maintenir des stocks importants et elles n'empaquettent que les quantités permettant de répondre aux engagements contractés avant le début de la saison. Cette prudence, et la réticence à investir pour accroître la capacité de production, a empêché ce secteur de réaliser son plein potentiel. Les frites, le maïs, les pois et les bleuets congelés comptent parmi les produits ayant les meilleures chances à l'exportation.

Le secteur de la brasserie augmente ses exportations vers les États-Unis afin de profiter de l'accroissement de la demande de bières spéciales (première qualité, légère, etc.). Les distillateurs sont traditionnellement des exportateurs, mais la croissance des exportations s'est récemment arrêtée et aucun changement appréciable n'est prévu. L'évolution des goûts du consommateur et la tendance générale à favoriser les produits alcoolisés «plus doux» sont deux raisons qui expliquent ce ralentissement. Le potentiel de croissance du secteur vinicole se trouve bien plus au pays que sur les marchés étrangers. Un facteur important limite les exportations: la demande nationale de vins blancs augmente rapidement, mais une grande partie des surfaces cultivées est actuellement consacrée aux variétés qui servent à produire du vin rouge; or, le changement de variété est un processus long et coûteux.

Les importations d'aliments traités et de boissons, à l'exception du poisson, ont augmenté au cours des années 70. Cette situation reflétait notre besoin d'importer certains produits d'origine tropicale, une rationalisation de la production mondiale de certains produits (par exemple, les préparations de café) ainsi qu'une sophistication croissante du consommateur canadien qui s'ouvre de plus en plus aux aliments non traditionnels. Cependant, la croissance substantielle des exportations canadiennes de produits alimentaires transformés et semi-transformés au cours des deux ou trois dernières années a considérablement réduit le déficit commercial dans ce secteur.

Poisson et produits du poisson

Les exportations de poisson et de produits du poisson ont longtemps été la principale source d'activités et de revenus industriels de nombreux Canadiens des côtes Est et Ouest. L'accès aux marchés étrangers a toujours préoccupé les responsables de la politique commerciale et ce, même avant que la Confédération ne soit formée, période où l'accès aux importants marchés américains était menacé par l'abrogation du Traité de réciprocité de 1854. Le Canada est aujourd'hui devenu le premier exportateur mondial de poisson et de produits du poisson, ce qui représente environ 1,5 milliard de dollars d'exportations ou 80% de la production nationale totale; sa dépendance à l'égard des débouchés étrangers peut devenir encore plus marquée alors que les prises de l'Atlantique reprennent grâce à la reconstitution des stocks dans les limites des zones de 200 milles, et alors que se fait progressivement sentir l'effet des programmes de valorisation du saumon du Pacifique.

Au cours des dix dernières années, l'événement le plus important ayant affecté la structure de la production et des échanges mondiaux de produits du poisson a été l'extension de la juridiction de pêche aux zones économiques exclusives de 200 milles. Certains producteurs traditionnels de poisson (comme le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège et le Pérou) ont pu augmenter leur production et accroître considérablement leurs exportations. Avec l'aide substantielle du gouvernement, l'indus-

trie américaine de la pêche s'oriente vers l'exploitation d'une plus grande part des énormes ressources nationales en élargissant ses opérations et en utilisant une technologie plus sophistiquée. Des pays comme le Mexique, le Chili, l'Argentine, l'Inde, la Thaïlande, l'Indonésie et la Corée du Sud font également figure de nouveaux fournisseurs par leur contrôle de ressources halieutiques plus vastes.

Alors que les producteurs traditionnels d'Europe de l'Ouest et du Japon entreprennent d'exploiter leurs propres zones économiques, leurs prises ont baissé par suite d'une perte d'accès aux zones de pêche éloignées et de l'épuisement de leurs propres ressources. La plupart de ces pays éprouvent des difficultés à utiliser leurs navires pour combler leurs déficits; ils doivent soit acheter aux pays — comme le Canada — qui ont des excédents exportables, soit négocier des accords de pêche leur consentant des contingents. Certains de ces pays ont renforcé leur réglementation touchant l'accès à leurs marchés pour permettre à leurs industries de s'ajuster en douceur et protéger leur part du marché national.

L'industrie canadienne de la pêche, tant dans l'Atlantique que dans le Pacifique, se heurte présentement à d'importantes difficultés d'ordre structurel et financier attribuables, entre autres, au reserrement de la marge coût-prix causée par la baisse des marchés, à l'augmentation des coûts de fonctionnement et à l'obsolescence technologique. La situation dans la région de l'Atlantique a été étudiée par un groupe de travail, et une commission d'enquête présidée par Peter Pearse s'est occupée du secteur de la côte pacifique. Les résultats de ces études auront sans doute des incidences importantes sur l'avenir des pêches canadiennes et sur la politique commerciale du Canada pour les années 80. Cependant, la forte vocation exportatrice de l'industrie canadienne de la pêche fera que les développements liés aux marchés extérieurs constitueront un facteur déterminant de la capacité de cette industrie à maximiser sa contribution potentielle au développement régional et industriel du Canada.

Le volume et la composition des exportations reflètent dans une large mesure la situation de nos ressources et le niveau de nos débarquements. Pour ce qui est des ressources de l'Atlantique, il semble que nous connaîtrons une augmentation substantielle des stocks de morue, et on peut déjà envisager un accroissement sensible des prises de sébaste, de calmar, de maquereau et de merlu. La production de poisson du Pacifique, à l'exception du hareng, est demeurée assez stable pendant les trois dernières décennies, bien que la composition des prises ait changé. L'analyse indique que les stocks de saumon augmentent et que les programmes de reconstitution des stocks permettront au moins de doubler les prises des dernières années. Les stocks de hareng semblent généralement bons; enfin, à l'exception du flétan et de quelques espèces mineures, les réserves de poisson de fond du Pacifique semblent adéquates.

Nos exportations les plus importantes sont le poisson de fond congelé (en blocs, en filets ou entier et apprêté), les crustacés et les produits du poisson en conserves. Les exportations de toutes les grandes espèces ont augmenté substantiellement ces dernières années, mais leur composition s'est modifiée. Bien sûr, les marchés étrangers n'ont pas la même importance pour toutes les espèces et tous les types de produits. Par exemple, 70% des prises de saumon du Pacifique sont exportés (dont 44% au Japon sous forme congelée), mais le saumon en conserve est surtout écoulé sur le marché canadien. De 60 à 70% du poisson de fond pêché sur la côte du Pacifique

sont vendus au Canada car ces espèces, à l'exception du flétan, ont une valeur bien moindre et ne sont par conséquent pas vendues sur les marchés lointains.

Les États-Unis conservent leur place de premier marché pour les pêcheries canadiennes, surtout en ce qui concerne le poisson de fond (morue, aiglefin, sébaste et poissons plats); or, ce marché continue son expansion en termes absolus. Cependant, au cours de la dernière décennie, la part de nos exportations de produits de la mer réservées aux États-Unis a décliné substantiellement, passant de 72 à 56 pour cent. Les parts de l'Europe de l'Ouest et du Japon ont augmenté considérablement pour constituer respectivement un cinquième et un dixième des exportations canadiennes en 1981 (la part des CE a atteint 32% en 1980, et celle du Japon 19% en 1979). Le reste des exportations canadiennes de poisson est dirigé vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'Europe de l'Est et les pays en voie de développement. Ces derniers, et plus particulièrement ceux d'Afrique et du Moyen-Orient, offrent des possibilités à long terme du fait de l'importance du poisson comme source de protéines; cependant, il sera nécessaire d'entreprendre un important effort de développement des produits et des marchés.

Le recours efficace et concerté à diverses activités de promotion commerciale devra être poursuivi et renforcé si l'on veut que nos produits de la pêche s'imposent véritablement sur le marché mondial. Le gouvernement dispose de plusieurs instruments, notamment les foires commerciales, les échanges de missions commerciales, la composante alimentaire du Programme de développement des marchés d'exportation, le financement des exportations, la publicité, la promotion auprès du consommateur ainsi que d'autres services publics d'appui comme le Service des délégués commerciaux. Ces instruments revêtiront une importance stratégique si l'on veut que notre industrie de la pêche poursuive sa croissance dans l'environnement international fort compétitif des années 80. De fait, l'industrie canadienne de la pêche ne peut plus se permettre de prendre du poisson sans se soucier d'abord des possibilités de commercialisation. Le succès ou l'échec de cette industrie sera plus que jamais influencé par sa capacité de pénétrer de nouveaux marchés avec des produits de qualité qui obtiendront un prix fort.

En dépit d'une expansion considérable des exportations de poisson depuis l'extension de la zone économique, l'industrie canadienne de la pêche n'a pas suivi ses principaux concurrents sur les plans de la constance de la qualité et du progrès technologique. La régularité de la qualité et l'amélioration de la composition des produits auront une importance déterminante pour la pénétration de nouveaux marchés, surtout lorsque l'offre (morue, sébaste et hareng) excède les marchés potentiels. De même, il faudra diversifier la composition des produits canadiens pour viser les marchés plus intéressants du poisson transformé et exploiter ainsi les nouvelles possibilités d'exportation qui s'offrent. De nombreuses usines de petite capacité se spécialisent actuellement dans les blocs de morue — produit bon marché et sensible à la conjoncture — et ne possèdent pas les installations et la technologie nécessaires pour produire le haut de la gamme de ces marchés.

Les conditions d'accès aux marchés étrangers sont toujours compliquées par diverses mesures gouvernementales comprenant les tarifs douaniers, les systèmes de prix minimum à l'importation, les contingents, les licences, le commerce d'État, les

arrangements commerciaux discriminatoires (y compris les tarifs préférentiels) et les règlements hygiéniques et sanitaires indûment restrictifs. Étant donné que le Canada aura de grandes quantités de poisson à exporter dans les années 80 et que les conditions d'accès aux marchés, surtout ceux d'Europe et du Japon, s'opposent toujours à la réalisation du potentiel canadien, la priorité continuera d'être accordée au maintien et au renforcement des débouchés. Venir à bout de ces mesures devient de plus en plus important alors que les industries de pêche de nombreux pays ont de la difficulté à s'ajuster à l'extension des juridictions de pêche nationales et demandent à leurs gouvernements de restreindre les importations. Le Canada devra prioritairement rechercher une amélioration des conditions d'accès aux marchés, notamment par le biais de négociations commerciales internationales, d'entreprises internationales de coopération industrielle et de négociations sur l'accès des bâtiments étrangers aux zones de pêche canadiennes.

Produits forestiers

Le secteur des produits forestiers est l'un des principaux secteurs industriels canadiens sur le plan des ventes, de l'emploi et des recettes d'exportation; il est également le pilier économique de nombreuses communautés du pays qui dépendent d'une seule industrie. Toutes les régions sont dépendantes de ce secteur. Par exemple, la moitié de la production et des exportations industrielles de la Colombie-Britannique se compose de produits forestiers; au Québec, l'industrie forestière constitue le plus grand secteur manufacturier, assurant le quart de l'emploi dans le domaine de la fabrication. La valeur des expéditions totales du Canada en 1981 a dépassé 22 milliards de dollars, dont la moitié environ fut exportée, surtout aux États-Unis, en Europe et au Japon.

L'industrie canadienne comprend trois groupes structurellement différents. On y trouve les producteurs de pâte à papier, de papier journal et de bois de construction, généralement efficients et orientés vers l'exportation; ces trois produits comptent ensemble pour près de 60% du total des expéditions industrielles et pour plus de 85% des exportations totales, ce qui fait facilement du Canada le plus grand exportateur mondial de ces produits. On y trouve également les sous-secteurs du contre-plaqué, des panneaux d'agglomérés et de certaines qualités de papier que l'on vend sur le marché national et à l'étranger. Le reste, c'est-à-dire la plupart des autres qualités de papier et de produits du bois, a toujours été surtout destiné au marché canadien.

On peut s'attendre à ce que l'industrie forestière continue à apporter une contribution majeure à l'économie canadienne. La demande mondiale en pâte à papier et en produits du papier devrait croître à un rythme d'environ 3% par année au cours de la prochaine décennie. On prévoit une forte expansion pour la pâte à papier kraft blanchie (le Canada assure environ la moitié des exportations mondiales) et dans une moindre mesure pour le papier journal, produit pour environ les deux tiers au Canada. L'augmentation de la demande mondiale de papier spécial de pâte mécanique sera nettement plus forte que celle des autres qualités de papier journal; or, disposant d'un avantage comparatif pour ces produits, le Canada est bien placé pour augmenter sa production et ses exportations. La demande mondiale de bois résineux (le Canada compte pour environ 40% des exportations mondiales) croîtra également, bien que plus lentement, à un rythme d'environ 1% par année.

Le Canada est bien placé pour répondre à une grande partie de la nouvelle demande sur les marchés mondiaux, notamment ceux d'Europe de l'Ouest et du Japon, qui dépendent de plus en plus des exportations pour satisfaire leurs besoins intérieurs. Par contre, les États-Unis deviennent de plus en plus autosuffisants en ce qui concerne les principaux articles d'exportation canadiens du fait de la nouvelle capacité de production à faible coût des États du sud et, dans une moindre mesure, des États du nord-ouest; ce pays sera donc notre principal concurrent pendant les années 80, tant en Amérique du Nord qu'à l'étranger. Par ailleurs, les États-Unis sont le principal marché visé pour nos exportations de nombreux produits à forte valeur ajoutée, notamment les spécialités de pâte mécanique, les papiers fins, les panneaux de particules, les panneaux d'agglomérés et le bois travaillé. Sur les marchés européens, on s'attend aussi à une concurrence plus vive de la part des producteurs scandinaves de papier journal; enfin, en Europe et au Japon, nous devrons affronter l'augmentation de la production des pays de l'hémisphère sud.

Le Canada est bien placé pour affronter cette concurrence étrangère et pour saisir les possibilités de développement qu'offriront les années 80, mais l'industrie canadienne devra prendre les mesures qui s'imposent, et les deux paliers de gouvernement devront l'appuyer en renforçant et étendant la base de ressources; améliorant les capacités technologiques et productives de l'industrie forestière; élargissant l'accès des produits forestiers canadiens sur les marchés étrangers; définissant et exploitant les débouchés créés par l'élargissement de l'accès et l'accroissement de l'offre canadienne.

La pénurie qui se dessine dans les approvisionnements mondiaux de *bois brut* est l'un des principaux facteurs qui influenceront l'évolution de cette industrie. Les réserves mondiales de bois debout vont en s'amenuisant dans les pays du Nord, surtout pour les résineux à longues fibres, qui sont les plus demandés. Les plantations de résineux de l'hémisphère sud n'ont pas donné les résultats prévus, et les forêts tropicales de feuillus sont rasées à un rythme alarmant. Les réserves de bois brut diminuent aussi au Canada. Alors que les feuillus de basse qualité sont abondants et sous-exploités, les réserves de résineux sont presque toutes attribuées et utilisées dans la plupart des régions du pays. Il faudra multiplier les investissements pour regénérer et gérer les terres forestières exploitées afin de renforcer et d'étendre notre base de ressources exportables. Il est évident que les anciennes pratiques étaient inadéquates et que les réserves actuelles sont inférieures à ce que l'on aurait pensé il y a quelques années seulement. Bien que la regénération des terrains déboisés puisse ne donner des résultats que sur le plus long terme, une meilleure protection des forêts et un meilleur accès aux ressources actuellement marginales permettraient d'augmenter à court terme notre capital forestier. De plus, dans certaines régions à forte proportion de bois mature, il est possible d'augmenter immédiatement les coupes autorisées par une gestion plus intensive (regénération et amélioration des peuplements).

On ne prévoit aucune pénurie marquée des approvisionnements canadiens dans les années 80, mais certains sérieux problèmes régionaux sont déjà apparents. Les réserves de résineux sous-utilisés sont en large part inaccessibles. L'industrie dispose d'une proportion croissante de bois trop mature, de mauvaise qualité et onéreux à transformer. La proportion de bois brut de fort diamètre que peut utiliser l'industrie des produits forestiers diminue, à tel point que les scieries, pour augmenter leur pro-

ductivité et obtenir le maximum de volume et de valeur des billots utilisées, devront recourir aux dernières découvertes en balayage électronique et en contrôle assisté par ordinateur, et concevoir de nouveaux produits qui utilisent du bois de moindre qualité. Ces problèmes touchent tout particulièrement les scieries et fabriques de contreplaqué où la valeur du produit final et les coûts de production dépendent de la qualité des billots, alors que ces facteurs sont moins importants pour les producteurs de pâte à papier et de papier journal qui ont partiellement orienté leurs investissements en capital de façon à permettre aux scieries de mieux utiliser les résidus de bois et le bois brut de moindre qualité.

Afin de demeurer compétitif sur le plan international, le Canada devra compter davantage sur l'innovation industrielle pour limiter les coûts, résoudre les problèmes du bois brut et de l'énergie et les autres contraintes liées à l'offre, et exploiter rapidement et aggressivement les nouvelles possibilités du marché. Le maintien d'une forte position sur les marchés mondiaux des produits forestiers exigera du Canada qu'il joue un rôle plus important et efficace dans la conception et l'application commerciale de nouvelles technologies. Son potentiel d'exportation dépendra en outre de nouvelles améliorations structurelles et de gains de productivité dans les secteurs des produits du bois et du papier qui doivent être modernisés et restructurés pour rester concurrentiels au pays et à l'étranger.

La forte position du Canada sur le marché du *papier journal* a été menacée dans les années 70 lorsqu'une baisse des investissements, la nécessité de réduire la pollution et le renchérissement de l'énergie ont commencé à miner sa compétitivité. La situation a été largement corrigée par des injections massives de capitaux appuyées par le Programme fédéral-provincial de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers. Des dépenses publiques de plus de $500 millions devraient générer de 3 à 4 milliards de dollars en investissements privés visant l'amélioration des installations d'ici 1984-1985. Notre industrie du papier journal est donc en bonne position pour affronter les années 80, mais l'important accroissement de la capacité de production en Amérique du Nord et en Scandinavie tendra, à très court terme, à réduire les forts taux d'exploitation enregistrés en 1980-1981. La compétitivité des *autres secteurs du papier* comme les spécialités de pâte mécanique et les papiers fins a également été renforcée à l'aide de récents investissements en capital.

La capacité de production canadienne en *pâte de bois chimique* s'est accrue dans les années 60 et au début des années 70 avec le développement d'une nouvelle industrie des pâtes en Colombie-Britannique. Le Canada est aujourd'hui le premier exportateur mondial de pâte chimique, et l'absence de nouveaux grands investissements pour accroître la capacité des producteurs de l'hémisphère nord indique que les prix de ce produit augmenteront considérablement, engendrant de plus grands bénéfices. Cependant, les très importantes installations nécessaires pour faire face à la concurrence mondiale et les énormes besoins qu'elles entraînent en bois et en capital tendront à orienter les investissements vers les produits à base de pâte mécanique, qui offrent l'avantage de coûter moins cher par tonne produite et de permettre une meilleure utilisation du bois.

La compétitivité des producteurs de papier journal, de pâte à papier et de bois de construction a également augmenté au cours des années 70, grâce à une meilleure

intégration des opérations de coupe et de transformation. Les résidus de bois produits comme dérivés représentent maintenant presque la moitié des fibres utilisées pour la production de pâtes au Canada. Le sous-secteur bois de construction, pâte et papier journal s'est fortement intégré dans l'est et l'ouest du Canada entraînant une réduction du coût des fibres, augmentation des économies d'échelle et amélioration de l'efficience. On entrevoit de nouvelles possibilités d'intégration verticale de la production des pâtes et papiers au Canada.

Les fabricants de certains papiers et produits du bois traditionnellement destinés à un marché intérieur protégé entreprennent maintenant une importante restructuration de leurs opérations rendue nécessaire par la réduction des tarifs canadiens dans le cadre des négociations commerciales du Tokyo Round, ainsi que par les nouvelles possibilités d'exportation ouvertes par les concessions tarifaires étrangères alors consenties. Étant donné la taille limitée du marché canadien, les exportations sont indispensables pour obtenir des économies d'échelle et permettre une restructuration axée sur des gammes de production plus rentables. Pour ces produits à forte valeur ajoutée, le principal marché visé est celui des États-Unis, étant donné l'importance des coûts de distribution et la nécessité de maintenir d'étroites relations client-fournisseur. Le Tokyo Round a entraîné un abaissement sensible des tarifs américains applicables aux papiers, aux panneaux d'agglomérés et aux panneaux de particules, qui sont autant de secteurs de croissance potentielle pour l'industrie canadienne, qui réagit déjà à ce nouvel environnement, par exemple par la construction de deux grandes usines de papiers fins et par la conversion de certaines qualités moins compétitives — comme le papier d'emballage kraft non blanchi — en des produits plus rentables.

Le commerce du bois de construction, de la pâte de bois et du papier journal entre le Canada et les États-Unis est pratiquement libre de droits de douane, et les échanges de nombreuses qualités de papier fin font l'objet d'une très grande libéralisation. Il sera important de maintenir cet accès pour permettre aux producteurs canadiens de tirer pleinement avantage de la rationalisation et de la spécialisation. Il sera tout particulièrement important de protéger cet accès contre le recours abusif et protectionniste au système américain de la protection pour éventualité. De plus, l'intensification de la concurrence des États-Unis fera qu'il nous sera important d'exporter outremer, par exemple au Japon, dans les CE et dans d'autres pays. Le droit de 10% imposé par les Japonais sur les importations de bois blanc raboté (épinette, pin, sapin) est un obstacle majeur à l'exportation au Japon du bois de construction de l'intérieur de la Colombie-Britannique. La norme japonaise pour le contreplaqué qui exclue les résineux canadiens, interdit la pleine pénétration de ce marché. Il s'agit d'exploiter soigneusement toute occasion qui nous est donnée de faire disparaître ces obstacles aux exportations canadiennes qui compliquent depuis longtemps les relations commerciales Canada-Japon. De même, les producteurs scandinaves de papier journal ayant librement accès au marché des CE et les producteurs européens ayant de plus en plus de difficulté à s'opposer à cette nouvelle concurrence, il se peut que les gouvernements européens prennent des mesures protectionnistes susceptibles de gêner nos exportations sous l'actuel contingent en franchise. L'accès de nos produits est protégé par le GATT, mais il pourrait s'exercer des pressions pour une renégociation du contingent.

En ce qui concerne la commercialisation des produits du bois à l'étranger, le Programme coopératif d'expansion des marchés outre-mer (COMDP) établi conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie a largement contribué dans les années 70 à faire accepter aux Japonais et aux Européens la méthode canadienne de construction à ossature de bois et les normes s'y rapportant, ce qui a eu pour effet d'étendre le marché des produits du bois de la Colombie-Britannique. De nombreaux pays ont intégré les qualités et dimensions du bois d'oeuvre canadien à leur code de la construction et à leurs normes connexes; de plus, on reconnaît de plus en plus largement les capacités d'approvisionnement de la Colombie-Britannique. Les exportations outre-mer ont augmenté, passant de $227 millions en 1973 à près d'un milliard de dollars en 1981, et l'on prévoit d'autres augmentations. Une méthode semblable pourrait s'avérer nécessaire pour appuyer la nouvelle vocation exportatrice de l'industrie du bois de construction de l'Est dont les activités de commercialisation outre-mer sont pour le moment fragmentées et peu coordonnées, quoique fort prometteuses. De plus, les producteurs de l'Est du Canada ont une gamme de production plus limitée que celle de leurs confrères de Colombie-Britannique, étant donné la taille et les essences de bois que l'on trouve dans l'Est. Des efforts de développement du marché visant à encourager les exportations canadiennes de produits à plus forte valeur ajoutée (bois travaillé et produits de papier transformé) vers les États-Unis, l'Europe et d'autres pays sont également indispensables si nous voulons profiter pleinement des possibilités d'exportation.

De même, les activités de coopération industrielle avec les CE et le Japon se sont avérées utiles au cours des années 70. Dans le secteur des pâtes et papiers, on s'est concentré sur les possibilités internationales d'entreprises en commun et d'échanges d'informations techniques et commerciales. Dans les années 80, on prévoit continuer d'exploiter à fond les possibilités de coopération industrielle mutuellement avantageuses.

Métaux et minéraux

Le développement industriel du Canada a toujours reposé sur l'exploration, l'exploitation, l'extraction, le broyage, la fonte, l'affinage, le traitement et la transformation des minéraux. Ces activités ont également engendré d'importants mouvements de marchandises dans les ports canadiens, dans les Grands lacs et sur le Saint-Laurent; elles ont également été d'importantes sources de devises étrangères et de création d'emplois dans de nombreuses communautés du Canada. Le développement des marchés d'exportation de nos métaux et minéraux est devenu une priorité dans les relations commerciales du Canada avec de nombreux pays, notamment les États-Unis, le Japon et l'Europe de l'Ouest. À cet égard, le gouvernement a récemment publié une stratégie pour le secteur des métaux et des minéraux.

Le Canada est le plus important exportateur mondial d'aluminium, de nickel et de zinc, et l'un des principaux producteurs et exportateurs de produits de ressources comme l'amiante, le molybdène, le gypse et le platine. En 1980, ses exportations de

métaux et de minéraux ont dépassé les $15 milliards, soit 20% du total des exportations canadiennes; le Canada a également importé pour $3 milliards de minéraux (par exemple, de la bauxite, du charbon et du minerai de fer) destinés principalement aux usines de fonte du fer, de l'acier et de l'aluminium. Avec un tel volume d'activité commerciale, il est clair que la croissance et le bien-être de nombreuses communautés canadiennes sont fortement influencés par le marché international et par les événements affectant les conditions d'accès aux marchés étrangers. Mais 85% de ces exportations prenant la forme de matériaux bruts et de métaux de première transformation, il n'est pas surprenant que les aspirations des régions et communautés du pays en ce qui concerne la diversification industrielle et le développement régional soient étroitement liées aux possibilités d'augmentation du niveau de transformation de ces ressources au Canada, avant leur exportation. Ainsi, la poursuite des possibilités de traitement plus poussé des ressources au Canada et l'élimination des obstacles à l'entrée de ces produits transformés sur les marchés étrangers sont toujours prioritaires dans les politiques fédérales et provinciales.

Les années 60 et 70 ont vu une érosion de la part globale du Canada sur le marché mondial de plusieurs minéraux. Ceci s'explique largement par l'émergence de nouveaux concurrents dans les pays en voie de développement, pour lesquels les exportations de ressources constituent une source importante de devises étrangères tout en offrant des possibilités de développement industriel intéressantes. À court et moyen termes, les marchés mondiaux des métaux et minéraux indiquent une prolongation de la production excédentaire entraînant un difficile ajustement industriel pour certaines opérations intérieures et plusieurs communautés. Par exemple, le marché à la baisse que nous connaissons présentement pour le minerai de fer entraîne d'importantes mises à pied et à de nombreuses fermetures d'installations comme le concentrateur et l'usine de fabrication de boulettes à Sept-Îles (Québec). À plus long terme, l'équilibre offre-demande devrait être restauré du fait de la relance économique, mais il est probable que la croissance économique internationale sera plus lente, n'entraînant qu'un accroissement modeste de la consommation mondiale de métaux et de minéraux. Les producteurs canadiens continueront probablement à jouer un rôle majeur sur les marchés mondiaux des minéraux, notamment ceux du nickel, du cuivre, du zinc et de l'aluminium. De même, le Canada devrait assumer un rôle important sur le marché mondial du charbon de chauffage et ce, au fur et à mesure qu'il exploite ses abondantes réserves à faible teneur en soufre pour répondre à la demande substantielle des marchés d'outre-mer.

Dans l'ensemble, l'approvisionnement en ressources au Canada semble suffisant pour alimenter notre industrie des minéraux jusqu'au siècle prochain, bien que ce pourrait ne pas être le cas pour chaque produit et chaque région. Notre approvisionnement relativement abondant et notre réputation de pays politiquement stable et de fournisseur fiable devraient aider les producteurs canadiens à conserver leur part des marchés mondiaux. En effet, bien que les réserves mondiales de la plupart des minéraux importants soient relativement abondantes dans les circonstances économiques actuelles, les grands pays industrialisés continuent à dépendre largement des importations de matières premières industrielles, et ils sont soucieux de garantir la stabilité et la sécurité de leurs approvisionnements. Le Canada est généralement bien placé sur la scène internationale en ce qui concerne la compétitivité internationale des prix, du moins en ce qui touche sa production actuelle.

Si nous nous tournons vers l'avenir, nous constatons qu'une proportion croissante des nouvelles ressources minières du Canada se trouve dans des zones isolées dont l'exploitation exigera des infrastructures nouvelles et coûteuses. Toutefois, il est improbable que les préoccupations concernant l'exploitation des nodules du fond de la mer (considérée comme une menace pour nos producteurs terrestres de nickel, de cuivre et de cobalt) soient justifiées au cours des années 80, étant donné l'état peu avancé de la technologie d'exploitation des nodules et les dépenses massives en R-D nécessaires pour la développer sur le plan commercial. En ce qui concerne les cours du nickel, du cobalt et du cuivre, seules des augmentations de prix substantielles allant bien au-delà de celles projetées par la plupart des spécialistes pourraient rentabiliser l'exploitation commerciale des grands fonds marins et menacer les producteurs canadiens dans les années 80.

D'autres facteurs peuvent affecter les intérêts commerciaux du Canada, parmi lesquels les coûts élevés associés aux contrôles environnementaux requis pour régler le problème des pluies acides. En effet, si l'on élabore et applique une stratégie de lutte contre les pluies acides, les entreprises de fonte des métaux non ferreux du centre du Canada devront engager d'importantes dépenses en capital afin de réduire les émissions de soufre et trouver des marchés pour les produits à base de soufre. Ces coûts ne pourraient être que partiellement compensés par une baisse des coûts en main-d'oeuvre et en énergie, ainsi que par un accroissement de la productivité grâce à la modernisation des installations existantes. Les effets de ces développements intérieurs sur la viabilité à long terme de l'industrie canadienne doivent également être envisagés dans le contexte d'autres développements survenant à l'étranger et découlant de facteurs d'ordre environnemental ou hygiénique susceptibles d'affecter les exportations canadiennes. On en a actuellement un exemple avec la réglementation de la production et de l'utilisation de l'amiante et des produits contenant de l'amiante dans les pays des CE.

En ce qui concerne la transformation des métaux non-ferreux primaires avant leur exportation, les résultats atteints par le Canada sont inférieurs à son potentiel. Par comparaison avec nombre d'autres pays fournisseurs, les exportations canadiennes de métaux non-ferreux (à l'état brut) ont augmenté substantiellement depuis les années 60, surtout en ce qui concerne le cuivre, le plomb et le zinc. Ceci s'explique par la mise en service de nouvelles mines en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest à la fin des années 60 et au début des années 70 afin de répondre aux besoins croissants des fonderies japonaises et européennes, ainsi que par la croissance subséquente de la production canadienne de métaux de base bien au-delà du niveau d'accroissement de la capacité de fonte et d'affinage des métaux non ferreux.

Les mesures tarifaires et non tarifaires étrangères ont été un facteur de limitation de la croissance de nos industries de la fonte, de l'affinage et de la transformation des métaux non ferreux. Les gouvernements canadiens qui se sont succédés ont accordé une forte priorité à l'élimination ou à la réduction substantielle de ces barrières commerciales dans le cas des métaux primaires et d'une vaste gamme de demi-produits et de produits transformés. Des gains importants ont été réalisés lors des négociations commerciales du Tokyo Round en ce qui touche la libéralisation du commerce des produits minéraux transformés et traités en aval. Cependant, en ce qui

concerne les métaux primaires, les progrès se sont surtout limités aux lingots d'aluminium, qui pourront circuler en franchise de droits entre les États-Unis et le Canada d'ici 1987. Dans ces circonstances et compte tenu de l'importance — pour le développement industriel et régional — des objectifs de transformation plus poussée, il est indispensable que notre politique commerciale des années 80 concernant les métaux non ferreux continue à accorder une forte priorité à la préservation des conditions actuelles d'accès aux marchés et à la réduction des obstacles à la valorisation de nos ressources.

On s'attend à ce que les pays en voie de développement demeurent les principaux concurrents de notre industrie des métaux non ferreux; en effet, ils donnent aux principaux clients industriels la possibilité de garantir leurs sources d'approvisionnement par la déversification, notamment en se prévalant des programmes d'aide officiels. Certains arrangements institutionnels et commerciaux, comme ceux signés entre les CE et de nombreux pays africains, ainsi que les ententes régionales connexes sur la stabilisation des cours des produits — le Stabex — doivent être vus dans cette optique. De telles mesures augmenteront la compétitivité des PVD fournisseurs de métaux et minéraux face aux producteurs canadiens, d'autant plus que ces arrangements sont complémentés par divers régimes d'admission en franchise pour les produits d'aval des pays en voie de développement sur les marchés européens, japonais et nord-américains. Néanmoins, les pays industrialisés continueront à se soucier du développement de la capacité de production minérale des PVD, lequel pourrait miner la sécurité des approvisionnements.

Les pays en voie de développement devraient offrir à l'industrie canadienne des possibilités d'investir à l'étranger, de fournir des services de conseil et d'ingénierie, ainsi que de l'équipement et des machines d'exploitation minière. Alors qu'ils s'efforcent de réaliser leurs objectifs de politique industrielle concernant les métaux et les minéraux, les pays en voie de développement rencontrent de nombreux problèmes que les spécialistes canadiens pourraient contribuer à résoudre: formation de personnel professionnel et qualifié, stimulation des investissements privés, mise en place de grandes infrastructures, amélioration de la capacité de gestion et compensation du retard technologique. Dans ces domaines, le Canada est bien placé pour aider les pays en voie de développement du fait de sa position d'important producteur de minéraux et de leader mondial en technologie de l'exploration, de l'extraction et de la métallurgie. Bien que ceci puisse avoir pour effet d'augmenter la concurrence à laquelle se heurte le Canada sur les marchés mondiaux des produits de base, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les ressources minérales mondiales soient exploitées, avec ou sans la participation des Canadiens.

Notre industrie de *l'acier* a connu de bons résultats par rapport à ses concurrents étrangers. Sa force a résidé dans l'ajustement de sa capacité de production à la demande moyenne prévue au Canada (et non à la demande maximale), et dans la mise au point d'une technologie de pointe, moderne et efficace à une époque où les concurrents étrangers utilisaient des installations anciennes et moins efficaces. Cette industrie a ainsi pu profiter de forts taux d'utilisation de sa capacité de production, les importations répondant aux besoins de pointe et les exportations, surtout vers les États-Unis, augmentant pendant les baisses cycliques. Néanmoins, la capacité excédentaire de l'industrie sidérurgique mondiale menace sérieusement nos producteurs,

non seulement sur le marché canadien mais aussi sur l'important marché américain. Les sociétés canadiennes rencontrent une vive concurrence internationale fortement influencée par l'énorme coût en capital des installations et par le fait que près de 75% de la capacité mondiale est détenue ou contrôlée par le secteur public. L'acier est devenu un facteur de plus en plus sensible dans le commerce international, notamment chez les pays développés, puisque l'importante participation gouvernementale a introduit des pratiques de fixation des prix au niveau du coût marginal, de dumping et de subventionnement de la production et du commerce. Cette situation n'a pas seulement faussé les marchés intérieurs; elle a également mené à l'élaboration et à l'application de mesures spéciales de restriction aux frontières, tant dans les CE qu'aux États-Unis. Ces problèmes commerciaux sont compliqués par un recours étendus à des pratiques restrictives en matière de marchés publics, comme la stratégie d'achats locaux adoptée par maints États américains.

À moyen et à long termes, il est probable que la capacité de production d'acier et de fer des États-Unis et des CE subira une réduction progressive. Mais les approvisionnements provenant des pays en voie de développement, notamment de la Corée et du Brésil, risquent d'augmenter sensiblement pour atteindre le cinquième de la capacité mondiale d'ici la fin du siècle. La restructuration des industries européennes de l'acier pourrait être bénéfique aux producteurs canadiens si elle aboutit à une réduction de la concurrence déloyale et gênante, tant sur les marchés intérieurs qu'extérieurs, et si elle limite également le recours au financement concessionnel des exportations.

La *métallurgie* est un élément critique des liens d'amont et d'aval qui existent entre les industries de fabrication et celles exploitant les ressources. Ce secteur important, qui emploie près de 200 000 personnes, n'a jamais vraiment été orienté vers le commerce international: environ 14% de sa production est exportée, et 18% de la consommation intérieure est constituée d'importations. Cette industrie a révélé certains signes de graves faiblesses structurales provenant de la fragmentation de la production, des faibles niveaux de la technologie et du vieillissement des usines et du matériel. Ainsi, les pressions pour la rationalization de la production ont augmenté avec l'intensification de la concurrence des importations. Ces pressions ont été accentuées par la situation défavorable de l'industrie automobile et des économies nord-américaines en général. À plus long terme, cependant, les industries canadiennes de l'acier et, dans une moindre mesure, de l'aluminium semblent relativement bien placées pour saisir les possibilités du marché, y compris celles représentées par les grands projets prévus par nos secteurs des ressources.

L'énergie

L'énergie est un élément important du commerce canadien. En 1981, nos exportations énergétiques ont représenté $12,6 milliards, soit 15% de nos exportations globales de marchandises; nos importations énergétiques ont été évaluées à $9,6 milliards, soit 12% du total de nos importations de marchandises. Nos exportations énergétiques sont surtout destinées aux États-Unis, qu'il s'agisse du pétrole, du gaz naturel, de l'électricité, de l'uranium, des éléments radioactifs et des isotopes. Ces dernières années, le Japon est également devenu l'un de nos grands clients: il est

TABLEAU 17

EXPORTATIONS ÉNERGÉTIQUES CANADIENNES, PAR DESTINATION ET PAR VALEUR EN 1981

(en millions de dollars)

Produit	États-Unis	Autres	Total
Pétrole brut	2 607	8	2 615
Produits pétroliers	2 245	368	2 613
Gaz naturel	4 370	—	4 370
Charbon	7	1 030	1 037
Produits du charbon	25	3	28
Électricité	1 123	—	1 123
Uranium			
a) Minerais et concentrés radioactifs	152	26	178
b) Éléments et isotopes radioactifs	382	290	672
Total	10 911	1 725	12 636

aujourd'hui le plus important marché pour nos exportations de charbon, en achetant 10,5 millions de tonnes en 1981. Le Japon est également le troisième grand marché pour nos exportations d'uranium, suivi par les États-Unis et le Royaume-Uni.

Le pétrole et le charbon constituent, en valeur, la majeure partie des importations énergétiques canadiennes. En 1981, le Canada a importé 30 millions de mètres cubes de pétrole brut et près de 4 millions de mètres cubes de produits pétroliers, à un coût total de $8,6 milliards. Il a également importé 15,5 millions de tonnes de charbon et de dérivés du charbon, pour une valeur totale de 928 millions de dollars.

La structure des importations canadiennes de pétrole a changé ces dernières années. Le volume de nos importations de brut est en régression depuis 1974, et il se peut que la tendance se maintienne tout au long des années 80. L'origine géographique des importations canadiennes de pétrole brut a également changé. En 1971, le Venezuela fournissait environ les deux tiers du brut importé par le Canada, et les membres de l'OPEP presque tout le reste. En 1980, l'Arabie Saoudite était devenue notre fournisseur principal, comblant 38% de nos besoins, alors que le Venezuela ne comptait plus que pour 30% et les autres pays de l'OPEP que pour 11 pour cent. Fait peut-être des plus significatif, les pays non-membres de l'OPEP (notamment le Mexique) nous fournissaient 21% de nos importations de brut en 1980. Ce changement est surtout dû aux facteurs du marché, parmi lesquels la variation de l'offre.

Les importations canadiennes de charbon proviennent presque entièrement des États-Unis, et elles sont principalement utilisées dans les centrales thermiques de l'Ontario, l'électricité produite étant en partie exportée vers les États-Unis. On s'attend à ce que ces exportations se poursuivent jusqu'à la fin du siècle, étant donné que le coût élevé du transport empêchera l'acheminement massif du charbon de l'Ouest canadien jusqu'en Ontario. Environ 40% de nos importations de charbon sont utilisés par l'industrie sidérurgique.

Notre commerce des produits énergétiques pour le reste des années 80 demeurera conditionné par les tendances de l'offre et de la demande nationales et interna-

tionales, ainsi que par les politiques gouvernementales. Les projections de l'offre et de la demande énergétiques figurant dans le *Programme énergétique national: mise à jour 1982* représentent un point de départ utile pour l'analyse des futures possibilités commerciales. Ces projections sont, bien sûr, relativement incertaines et doivent se fonder sur plusieurs hypothèses concernant la croissance économique et démographique, les prix de l'énergie, le potentiel géologique ainsi que l'élasticité de l'offre, de la demande et du revenu.

D'après les projections actuelles, pour le marché canadien, il devrait y avoir réduction de la demande totale de *brut*, laquelle passerait de 284 000 mètres cubes (1,8 million de barils) par jour en 1980 à 233 000 mètres cubes (1,5 million de barils) par jour en 1990. La production intérieure déclinera progressivement par rapport aux 245 000 mètres cubes (1,54 million de barils) de 1980, mais remontera à la fin des années 80 pour atteindre 233 000 mètres cubes (1,47 million de barils) en 1990. Ainsi, selon les projections actuelles, nos importations de pétrole iront déclinant constamment, mais sans qu'il y ait d'exportations nettes avant 1990. Ces projections reposent sur des hypothèses relativement prudentes concernant la production de la côte est et des régions frontières du Nord, ainsi que sur des taux de consommation assez élevés. Dans la période précédant 1990, les exportations de brut se répartiront probablement en deux grandes catégories: le brut lourd que les raffineries canadiennes ne sont pas équipées pour traiter, et le brut exporté aux États-Unis aux termes d'accords d'échange.

On prévoit actuellement que l'offre nationale de *gaz naturel* commercialisable au Canada pourra passer de 73 milliards de mètres cubes en 1982 à 102 milliards de mètres cubes en 1990. Au cours de cette même période, la demande nationale devrait passer de 47 à 66 milliards de mètres cubes. Ainsi, de 1982 à 1990, il devrait être possible d'exporter quelque 290 milliards de mètres cubes de gaz naturel.

TABLEAU 18

CAPACITÉ POTENTIELLE D'EXPORTATION DE GAZ NATUREL

(en millions de mètres cubes)

Année	Demande nationale	Offre	Potentiel d'exportation
1982	46,8	73,1	25,6
1983	47,8	81,3	32,6
1984	49,8	86,3	35,3
1985	52,7	91,7	38,0
1986	55,6	97,1	40,5
1987	58,4	98,3	38,9
1988	61,1	99,5	37,4
1990	66,4	101,7	34,4
Total	438,6	729,0	290,4

De plus, l'exploitation des réserves prouvées des îles de l'Arctique pourrait être commercialement rentable dans un avenir relativement proche. Ces réserves sont évaluées par l'industrie à un total de 635 millions de mètres cubes; or, un niveau bien

inférieur pourrait être suffisant pour appuyer l'aménagement des installations nécessaires pour l'acheminement du gaz naturel liquéfié (GNL) jusqu'aux marchés du sud par méthaniers. Cependant, la faisabilité économique et technologique d'un tel projet reste à prouver.

L'incertitude est également grande en ce qui concerne la commercialisation des exportations canadiennes de gaz. Les exportations aux États-Unis n'ont représenté que 57,5% des volumes autorisés en 1981, cette part s'établissant actuellement à 56,5 pour cent. Ces réductions de parts depuis 1979 sont partiellement le fait de l'octroi de nouvelles licences, mais la situation est également attribuable à la concurrence sur nos marchés habituels du gaz naturel aux États-Unis, ainsi qu'aux mesures de réglementation prises par les autorités américaines aux niveaux fédéral et des États.

Les perspectives du marché à moyen terme dépendent de plusieurs facteurs. La demande en gaz naturel ne devrait pas croître de façon sensible en raison des mesures de conservation et de l'utilisation accrue du charbon et du mazout dans les chaudières des industries et des services d'utilité publique. Au cours des prochaines années, les approvisionnements provenant de nos réserves de gaz exploitées présentement risquent de déprimer le marché pour le gaz canadien qui se vend généralement plus cher que le gaz américain. Après 1985, cependant, il pourrait y avoir un net déclin de la production de gaz dans les 48 États continentaux, et il est improbable que les offres complémentaires d'autres sources (par exemple, l'Alaska, le Mexique, le GNL) soient suffisantes pour répondre à la demande totale sans que s'opère un relèvement important du prix ou une conversion à d'autres sources d'énergie. La déréglementation des prix américains risque d'affecter le marché du gaz canadien si la hausse des prix place nos producteurs dans une position concurrentielle plus difficile par rapport aux producteurs d'autres combustibles. Ces conditions générales varieront selon les régions de commercialisation et les pipe-lines. Certaines régions des États-Unis, et en particulier la côte nord-ouest (traditionnellement approvisionnée en gaz canadien) continueront à connaître une faible demande, alors que d'autres (notamment le nord-est) offriront de nouveaux marchés en raison du prix élevé des combustibles de remplacement.

L'Office national de l'énergie étudie présentement des demandes d'obtention ou de renouvellement de permis d'exportation de gaz canadien. L'une de ces demandes concerne le projet d'exportation de gaz naturel liquéfié au Japon. L'Office étudie également la demande d'un consortium dirigé par Petro-Canada et visant la mise en place du Projet pilote de l'Arctique qui permettra de transporter, par méthaniers, le gaz naturel de l'Île Melville dans l'Arctique jusqu'aux marchés d'exportation. Si le gouvernement approuve ces projets d'exportation de GNL, cela constituera la première étape dans la diversification des marchés canadiens du gaz en dehors des États-Unis.

Les ressources canadiennes de *charbon* semblent aptes à supporter une demande intérieure et étrangère supérieure à ce que l'on envisageait, du moins pour les deux prochaines décennies. Les gisements houillers sont évalués à plus de 50 milliards de tonnes, et les réserves récupérables représentent près de 6 milliards de tonnes. La production de charbon a atteint 40 millions de tonnes en 1981, soit une augmentation de 9% par rapport à 1980. Cette production a été évaluée à 1 milliard de dollars. La consommation intérieure a atteint 38 millions de tonnes en 1981.

Le marché mondial du charbon est présentement déprimé, surtout en raison de la chute du prix du pétrole et de la récession économique. Toutefois, la demande de charbon thermique devrait, sur le plan mondial, augmenter rapidement au cours des deux prochaines décennies, surtout si les populations des pays industrialisés s'opposent à la construction de centrales nucléaires. La demande future en charbon cokéfiant est liée à la production d'acier; aussi sera-t-elle tributaire du rythme de la reprise économique. Pendant les années 80 et 90, le Japon devrait être notre principal client, tant pour le charbon métallurgique (c.-à-d. cokéfiant) que pour le charbon thermique. D'autres pays d'Asie, comme la Corée du Sud, Hong Kong et Taïwan, et l'Europe de l'Ouest seront également des marchés importants.

En 1981, nos exportations de charbon ont atteint 15,7 millions de tonnes, dont 88% à destination du Japon, de la Corée et du Brésil. Le reste, y compris le charbon métallurgique et le charbon thermique gras, a été exporté dans plus d'une douzaine de pays. Nos exportations de charbon thermique devraient croître rapidement au cours des années 80, en raison de l'augmentation rapide de la capacité de production canadienne et de l'amélioration de nos réseaux portuaire et ferroviaire pour transporter ces quantités supplémentaires. La vente de 10 millions de tonnes de charbon au Japon permettra l'exploitation de deux nouvelles mines au nord-est de la Colombie-Britannique.

L'aménagement de nouvelles infrastructures est indispensable au succès des nouveaux projets d'exportation de charbon. En plus des nouvelles installations ferroviaires et portuaires en cours de construction et devant desservir le nord-est de la Colombie-Britannique, les installations portuaires de Vancouver sont agrandies pour augmenter leur capacité actuelle 18 millions de tonnes par an. Un nouveau terminal charbonnier (Phase II) est en construction à Roberts Bank; il augmentera la capacité d'environ 10 millions de tonnes d'ici le milieu de 1983. Enfin, il sera possible de tripler les exportations de charbon de l'Ouest canadien d'ici la fin de la décennie.

L'exportation accrue de charbon est dans une certaine mesure limitée par les problèmes environnementaux qui peuvent accompagner sa production, son transport et sa consommation. À cet égard, le Canada peut bénéficier du recours à de nouvelles technologies — comme la liquéfaction ou la gazéification du charbon — permettant de produire des combustibles plus polyvalents que le charbon proprement dit. La faisabilité technologique de la liquéfaction du charbon est bien établie, mais l'unique application commerciale qui en a été faite (procédé SASOL — South African Coal and Gas Co.) est relativement inefficace et coûteux.

Dans l'Ouest canadien, le gouvernement de la Colombie-Britannique et la société japonaise Mitssho-Iwai Idemitsu Kosan étudient actuellement la possibilité de convertir le charbon en combustibles liquides dans le centre de la Province. Dans le cadre d'une étude préalable, on étudie le projet de création, près de Hat Creek, à l'ouest de Kamloops, d'une usine d'une valeur de $5 milliards et d'une capacité de 50 000 barils par jour. En ce qui concerne le sud-est de la Colombie-Britannique, on mène actuellement une étude similaire appelant la participation de la BRIC, de Petro-Canada et de la Westcoast Transmission. Dans l'Est du Canada, le gouvernement fédéral et un groupe de six sociétés effectuent une étude de faisabilité concernant les technologies utilisables pour la liquéfaction du charbon de la Nouvelle-Écosse; Sydney et Point Tupper sont les deux sites potentiels identifiés.

Les capacités d'offre canadienne d'*uranium* sont importantes, même à l'échelle mondiale. Le Groupe d'évaluation des ressources en uranium (GERU) d'EMR a récemment indiqué que le Canada possédait 460 000 tonnes d'uranium, en regroupant les catégories mesurées, indiquées et présumées. Ceci, compte tenu de la production, représente une augmentation de 203 000 tonnes depuis 1974. En 1981, la production canadienne d'uranium était évaluée à 7 800 tonnes, soit 9% de plus qu'en 1980.

TABLEAU 19

ESTIMATION DE LA CAPACITÉ ANNUELLE DE PRODUCTION D'URANIUM À PARTIR DE GISEMENTS AU CANADA CONNUS EN 1980

Année	Tonnes d'U contenu dans les concentrés	
	(A)*	(B)**
1980	7 145 (réelles)	7 145
1981	8 400	8 400
1982	9 500	9 500
1983	10 800	10 800
1984	14 800	14 800
1985	14 900	14 700
1986	15 900	14 000
1987	16 8000	12 900
1988	16 500	12 300
1989	16 500	11 500
1990	17 000	10 500
1991	18 400	10 200

* Projection fondée sur les centres de production en activité, ayant, ou non fait l'objet d'engagements; production provenant de ressources actuellement exploitables au prix de 200 $/kg. d'U ou moins.

** Projection fondée sur les centres de production en activité et ayant fait l'objet d'engagements seulement; certaines expansions de centres de production en activité, prévues, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'engagements, sont exclues. Production provenant de ressources actuellement exploitables au prix de 135 $/kg.d'U ou moins.

Les projections relatives aux besoins nationaux en uranium sont basées sur une estimation de la capacité de production électronucléaire déjà acquise ou devant l'être d'ici 1991. Pour cette capacité, évaluée à 15 111 MWe, la «réserve protégée» équivaut à quelque 62 000 tonnes d'uranium. Les besoins annuels, qui comprennent les premiers noyaux destinés aux nouveaux réacteurs, devraient normalement augmenter, passant d'environ 1 100 tonnes par an en 1981 à une fourchette de l'ordre de 2 200 à 2 400 tonnes par an en 1991.

Selon l'état actuel des commandes, la demande destinée à l'exportation sera beaucoup plus importante. Entre le 5 septembre 1974 et le 31 décembre 1981, des contrats totalisant quelque 79,7 milliers de tonnes d'uranium ont été examinés par les pouvoirs fédéraux qui les ont jugés conformes à la politique canadienne en matière d'exportation d'uranium. Ce total tient compte des livraisons prévues au titre de 62 contrats, dont 31 restent en vigueur. Au mois de décembre 1981, les engagements d'exportations futures au terme de tous les contrats en vigueur, dont ceux qui

l'étaient déjà avant le 5 septembre 1974, étaient évalués à quelque 60 500 tonnes. Les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest comptent parmi nos principaux clients.

Depuis la fin de 1979, une capacité de livraison excédentaire et le report de nombreuses mises en chantier de centrales nucléaires ont entraîné un fléchissement très net du prix de l'uranium sur les marchés mondiaux. Les perspectives à court terme restent peu encourageantes. Une étude publiée en 1981 par l'Institut de l'uranium signalait que cette capacité excédentaire devrait se manifester au moins jusqu'au milieu des années 80. Cet état de chose continuera à baisser les prix et à décourager les investissements consacrés à la prospection et à la mise en valeur. Toutefois, après 1990, le potentiel d'approvisionnement en uranium pourrait être inférieur aux besoins à moins que de nouvelles sources d'approvisionnement ne soient mises en valeur. À plus long terme, l'énergie nucléaire devrait continuer à représenter une fraction importante du marché énergétique mondial. Étant donné ces perspectives et la probabilité de la découverte de nouveaux gisements importants au Canada, notre industrie de l'uranium devrait être en mesure de renforcer sa position sur les marchés mondiaux. Les restrictions américaines de 1964 sur l'utilisation d'uranium étranger devraient disparaître graduellement d'ici la fin de 1983. Cependant, la législation commerciale américaine continue de prévoir des enquêtes si les importations d'uranium dépassent le plafond établi.

À la fin de 1980, la *capacité de production électrique* installée au Canada représentait 81,6 gigawatts (GW). On a calculé que la demande canadienne d'électricité passera à 100,6 GW en 1985 et à 119,5 GW en 1990. Une intensification de la conversion du mazout à l'électricité pour le chauffage résidentiel a actuellement pour effet d'accroître la demande intérieure à un rythme bien supérieur à la croissance du PNB. La croissance de la demande en électricité a en effet dépassé d'environ un point la croissance annuelle moyenne du PNB entre 1974 et 1978. Même si la demande énergétique totale a accusé une croissance plus lente, le prix de l'électricité a connu un fléchissement en termes tant réels que relatifs.

Les échanges d'*électricité* entre le Canada et les États-Unis ont connu pour leur part une augmentation considérable depuis une dizaine d'années, les régies américaines s'étant dans bien des cas efforcées de réduire leur dépendance à l'égard des centrales à mazout et d'étoffer les réseaux de transport pour profiter de la conjoncture du marché. La majorité des contrats canadiens d'exportation d'électricité actuellement en vigueur s'assortissent d'une clause d'interruption. En 1980, les ventes de courant interruptible ont représenté 20 922 GWh, soit 74% des ventes totales. Les 26% restants, soit 7 236 GWh, visaient des approvisionnements continus (formule selon laquelle le fournisseur s'engage par contrat à livrer les quantités d'énergie prévues pendant une période déterminée). En 1980, le Canada a également importé 2 940 GWh des États-Unis.

Depuis quelques années, les possibilités de vente d'électricité à partir d'infrastructures à capacité excédentaire par rapport aux besoins intérieurs mobilisent de plus en plus l'attention. Pratiquement toutes les centrales en service au Canada ont été construites avant tout en fonction des besoins nationaux. Toutefois, lorsque des projets de construction de centrales sont engagés, l'une ou l'autre de ces centrales

peut permettre une capacité de production supérieure aux besoins immédiats. Dans le cas de certains types de projets, la construction pourrait être échelonnée de manière à éviter des déboursés excessifs mais, au cas où un marché à court terme viendrait à se présenter, il pourrait être plus rentable d'achever le projet le plus rapidement possible. Ainsi, le fournisseur comme l'acheteur pourraient utilement tirer parti des économies ainsi réalisées.

Les perspectives d'augmentation des exportations canadiennes d'électricité dépendront de la situation de l'offre et de la demande au Canada et aux États-Unis, mais également d'autres facteurs à caractère politique et réglementaire. Les principaux marchés possibles pour l'électricité d'origine canadienne sont les États de New York, de la Nouvelle-Angleterre, du centre-ouest et de la côte ouest. Les provinces les mieux placées pour profiter de ces possibilités sont le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique.

Il se pourrait que le niveau de dépendance énergétique des États-Unis vis-à-vis de l'étranger soit limité par des critères d'ordre politique, tout comme il se pourrait que la construction au Canada de centrales nucléaires de puissance destinées de toute évidence à alimenter le marché américain se heurte à l'opposition du public. Même si ces problèmes d'ordre politique venaient à être réglés, certains éléments comme la durée des contrats, les garanties contractuelles, le prix et l'acheminement resteraient autant de points cruciaux dont dépendrait la mise en oeuvre des projets.

Le développement d'une infrastructure d'exportation dans le secteur de l'électricité doit reposer sur une base industrielle solide et dotée de grandes régies publiques ayant une bonne assise technique et financière. Plusieurs régies canadiennes mènent avec leurs homologues américaines des échanges avantageux étalés sur une longue période et, en règle générale, elles bénéficient de l'appui des gouvernements provinciaux dont elles relèvent. La concurrence que se livrent les gouvernements provinciaux canadiens sur les marchés d'exportation est un phénomène relativement nouveau qui pourrait d'ailleurs avoir une incidence sur l'évolution du secteur de l'exportation d'énergie électrique.

Le secteur énergétique — contraintes et perspectives

Les «contraintes» dans le domaine des échanges énergétiques découlent à la fois des conditions de l'offre et de la demande et des objectifs énoncés dans les politiques officielles. Depuis 1974, nos politiques ont pour objectif exprès de tenter de réduire, voire d'éliminer complètement, la dépendance de notre pays à l'égard des *importations de pétrole* brut étranger. En octobre 1980, le gouvernement a déposé son Programme énergétique national, lequel doit nous permettre d'arriver d'ici 1990 à l'autosuffisance dans le secteur du pétrole. Le PEN est un ensemble de programmes détaillés destinés à augmenter les sources d'approvisionnement intérieures et à réduire la demande en pétrole grâce à la conservation et à la conversion. Certaines données récentes permettent de conclure que des progrès sensibles ont déjà été réalisés à ce chapitre.

L'exportation de la plupart des produits énergétiques est réglementée par des organismes fédéraux ou provinciaux. Avant d'approuver une demande d'exportation

de pétrole, de gaz naturel ou d'électricité, l'Office national de l'énergie doit être convaincu que la quantité à exporter «ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation de gaz, à l'orientation de la découverte du gaz au Canada». L'Office a mis au point des critères précis qui lui permettent de déterminer, dans chaque cas, s'il existe bel et bien un «excédent exportable».

Pour pouvoir déterminer s'il existe un excédent exportable de *pétrole brut*, l'Office utilise depuis 1975 une procédure qu'on appelle souvent la formule «T/10». Son principe sous-jacent est que les exportations seront interrompues si les prévisions de l'offre et de la demande pour les stocks d'alimentation locaux révèlent que les besoins intérieurs raisonnablement prévisibles ne seront pas garantis pour au moins 10 ans.

En ce qui concerne le gaz naturel, l'Office national de l'énergie a révisé sa formule de calcul des excédents en mai 1982. L'Office utilise désormais une «formule des réserves» ainsi qu'une «évaluation des possibilités de livraisons». En vertu de la formule des réserves, l'Office exige des entreprises qui demandent à exporter qu'elles fassent la preuve de l'existence de réserves avérées de gaz naturel suffisantes pour couvrir 25 fois la demande intérieure *actuelle* plus le volume maximum de gaz qu'il juge exportable au terme des conditions de la licence en vigueur. La formule permet ainsi de déterminer le volume maximum de gaz excédentaire disponible pour l'exportation.

L'exportation de l'énergie électrique est également réglementée par l'Office national de l'énergie, lequel est tenu de certifier que la quantité à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. (Selon l'interprétation qui a été donnée de cette disposition, il s'agit en l'occurrence des quantités excédentaires, par rapport aux besoins intérieurs, qui peuvent être livrées de façon économique par les installations produisant pour l'exportation.) Aucune licence ne peut être émise pour une période supérieure à 25 ans et, de fait, la plupart des licences ne sont valables que pour 5 à 10 ans.

L'Office national de l'énergie jouit de pouvoirs discrétionnaires considérables au niveau de la réglementation des exportations de pétrole, de gaz naturel et d'électricité. Ainsi, l'Office a tout loisir de modifier la formule selon laquelle le niveau de l'éventuel «excédent exportable» est calculé; de fait, il a tout récemment encore modifié en profondeur la formule applicable au gaz naturel. Dans le cas de l'énergie électrique, mais aussi pour le gaz naturel et le pétrole, l'Office étudie les demandes de licence d'exportation en fonction des nouveaux projets de production ou de transport dont la rentabilité dépend totalement ou en partie des débouchés étrangers possibles. Les critères utilisés pour déterminer l'acceptabilité de ces nouveaux projets constituent donc souvent une composante importante de l'examen de la demande d'exportation.

Une formule de calcul de l'excédent est également appliquée à l'uranium: elle procède d'une analyse des ressources qui permet de déterminer si l'approvisionnement intérieur est suffisant, ainsi que d'un calcul des besoins effectué à partir de la

consommation prévue des réacteurs nucléaires en service au Canada. Ce calcul est effectué par le Groupe de révision des exportations d'uranium. Depuis quelques années, l'excédent des ressources par rapport aux besoins intérieurs a été considéré comme suffisamment important, eu égard à la production, pour qu'il n'y ait pas de limite à l'exportation. Les producteurs sont davantage limités par la disposition qui impose une durée maximum de 15 ans aux contrats d'exportation, les cinq dernières années de ces contrats pouvant d'ailleurs faire l'objet d'une réouverture partielle. Les exportations d'uranium sont régies par la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) aux termes de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique.

À l'heure actuelle, les exportations de charbon ne sont pas soumises à une réglementation fédérale et, depuis la dissolution en 1970 de la Commission fédérale de la houille, il n'existe plus aucun mécanisme fédéral susceptible de réglementer ce secteur, sinon dans les cas d'urgence. Les nouveaux projets de lois modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi sur l'Office national de l'énergie (C-103 et C-108) excluent expressément le charbon de la définition des «hydrocarbures» aux fins de ces deux lois. Toutefois, le Ministre peut désigner comme «produit pétrolier» tout produit obtenu par le traitement du charbon dans certaines conditions. Pour ce qui est du bill C-106, la Loi sur la surveillance du secteur énergétique, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources peut désigner le charbon, ainsi que l'uranium et le thorium, comme étant l'une des substances visées par la Loi. Il importe également de signaler que le transport du charbon est réglementé par la Commission canadienne des transports.

Les *perspectives* d'exportation de produits énergétiques canadiens varient considérablement d'un produit à l'autre. Les exportations d'énergie seront fortement influencées par le niveau général d'activité économique et par le prix du pétrole. Jusqu'à présent, le Canada a rarement été en position de force. Depuis le début des années 70, la production pétrolière intérieure n'a jamais dépassé suffisamment nos besoins propres pour que nous puissions envisager de nouveaux débouchés d'exportation. Dans les cas du charbon et de l'uranium, le Canada est en concurrence avec d'autres pays producteurs étrangers, au niveau des prix et d'autres conditions.

Jusqu'à 1990, l'augmentation de nos ventes de gaz et d'électricité dépendra principalement de l'évolution du marché américain. Pour ce qui est du gaz naturel, la demande émanant de nos marchés traditionnels sera, selon toute probabilité, limitée par la conjoncture économique générale et la capacité excédentaire relative des producteurs américains de gaz jusqu'en 1984 ou 1985. Le ralentissement des activités de forage que connaissent depuis peu les États-Unis ainsi que l'épuisement rapide et constant des anciens gisements laissent prévoir que ce pays connaîtra, vers la fin des années 80, une pénurie importante au niveau de l'approvisionnement et une restructuration des marchés.

Les perspectives d'accroissement de nos exportations d'électricité dépendront du rythme auquel les régies américaines abandonneront les centrales thermiques au mazout pour assurer leur production de base, du rythme auquel de nouvelles centrales électronucléaires seront mises en service et de la rapidité avec laquelle la demande en électricité augmentera, surtout dans la partie septentrionale des États les plus proches du Canada.

Pour ce qui est des nouvelles exportations de charbon (c'est-à-dire les exportations autres que celles prévues par des contrats déjà signés), les perspectives à court terme sont peu encourageantes en raison du dynamisme agressif dont font preuve nos concurrents dans le secteur houiller — les États-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Pologne — dynamisme qui se traduit par une chute des prix. Sur le plus long terme cependant, les perspectives d'une augmentation de nos exportations de charbon et d'uranium semblent prometteuses.

La *politique* du Canada en matière d'*exportation de produits énergétiques* reflète les principes suivants:

— Les besoins raisonnablement prévisibles de l'économie canadienne doivent être comblés avant que toute demande d'exportation puisse être acceptée;

— Le prix de l'énergie exportée doit être supérieur aux coûts de production au Canada et refléter le coût d'opportunité; et

— Dans toute la mesure du possible, les exportations d'énergie devraient nous permettre de profiter d'autres retombées, notamment au niveau du développement industriel résultant de l'aménagement d'infrastructures de production et d'acheminement.

Le Programme énergétique national insistait sur le fait que l'autosuffisance du Canada en matière pétrolière est l'un des objectifs principaux de la politique du gouvernement. Il établissait une série de programmes ayant pour but d'assurer que les Canadiens peuvent bénéficier de sources d'approvisionnement pétrolier intérieures stables, utilisent d'une façon plus efficace les sources énergétiques existantes et abandonnent de plus en plus le pétrole au profit d'autres combustibles abondants au Canada. Le PEN visait également à ce que les Canadiens puissent tirer davantage parti de nos exportations de produits énergétiques.

Le Programme énergétique national: mise à jour 1982 précisait encore davantage l'optique dans laquelle le gouvernement envisage les exportations de gaz naturel conventionnel et liquéfié. Le document réitérait l'importance de protéger suffisamment le marché intérieur canadien, compte tenu notamment des efforts concertés pour convaincre les Canadiens d'abandonner le pétrole pour le gaz naturel. Il précisait que le gouvernement acceptait à la nouvelle formule proposée par l'Office national de l'énergie pour déterminer les excédents de gaz naturel. En ce qui concerne l'écoulement du gaz aux États-Unis, le gouvernement indiquait qu'il préconise «des mesures réglementaires et commerciales visant à accroître la proportion d'utilisation des exportations déjà autorisées vers les marchés traditionnels des États-Unis et appuie les efforts déployés actuellement pour vendre le gaz canadien dans des régions américaines considérées comme offrant de nouveaux débouchés sûrs». Le gouvernement précisait également qu'il continuerait de faire preuve de souplesse dans l'application de ses principes d'établissement des prix à l'exportation.

Mais de nombreuses questions restent encore sans réponse en ce qui concerne la politique d'exportation des produits énergétiques, et notamment du gaz naturel. Les principes qui ont toujours fondé la politique canadienne, et l'optique que le gouvernement a, tout récemment encore, précisé plus avant, traduisent la myriade de considérations qui doivent être à la base de l'approche du gouvernement en matière d'exportations. Avant tout, cette politique repose sur une certaine conception de l'abondance

des ressources énergétiques non renouvelables du Canada ainsi que sur les possibilités techniques et le coût économique — actuels et futurs — de leur exploitation. Les ressources canadiennes sont indubitablement très vastes par rapport aux besoins actuels de notre pays, mais elles ne le sont pas suffisamment, par rapport à ceux des autres pays, pour que notre approvisionnement futur soit adéquatement garanti par une politique de laisser-faire en matière d'exportation de produits énergétiques. Le charbon est en l'occurrence l'exception qui confirme la règle, compte tenu de l'abondance de cette ressource et de la demande intérieure relativement faible qu'elle commande. En outre, il s'agit d'une considération qui ne s'applique pas à l'exportation de produits énergétiques renouvelables; la politique officielle a d'ailleurs toujours reflété le fait que, moyennant certaines précautions en matière de prix et de durée des engagements contractuels, il convient d'encourager l'exportation de ces produits.

La nécessité de garantir l'approvisionnement sur une période raisonnable reste l'impératif premier de notre politique relative à l'exportation de produits énergétiques. L'incertitude des projections à long terme, l'évolution du marché international du pétrole depuis les 10 dernières années et les problèmes qui se sont posés en raison d'une évaluation par trop optimiste du potentiel futur du Canada en matière d'approvisionnements énergétiques sont autant d'éléments qui militent fortement en faveur d'une attitude de prudence à l'égard de notre politique d'exportation, en particulier lorsqu'il s'agit d'accorder des licences d'exportation à long terme. D'un point de vue économique, il est certain que le fait de freiner la production peut se révéler coûteux — à supposer toutefois (hypothèse fondamentale) que le prix du pétrole ne continuera pas à augmenter en termes réels. Les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont indiqué qu'ils étaient prêts à assumer ce coût, à l'intérieur de certaines limites, afin de protéger les droits des générations à venir.

Il est entendu que les considérations à court terme ont également leur importance. Les exportations apportent aux industries productrices des capitaux frais qui leur permettent d'intensifier leurs activités de prospection et de mise en valeur. En période de récession, il s'agit dès lors d'une contribution précieuse à l'activité économique générale. Cet apport de capitaux peut également déboucher sur la découverte de nouvelles réserves énergétiques prouvées, même si l'expérience nous indique que les nouvelles réserves ainsi découvertes, au Canada comme dans les autres pays, suffisent rarement à compenser les quantités exportées.

On s'entend généralement sur le fait que, pour ce qui est de l'énergie jugée «excédentaire», le Canada aurait intérêt à en retirer le maximum de bénéfices. De toute évidence, il est possible d'y arriver par divers moyens. Les prix imposés devraient permettre de dériver des produits énergétiques exportés des bénéfices optima à court terme et exprimer la valeur intrinsèque de ces produits sur le long terme, même s'il se peut à l'occasion que ces deux objectifs soient contradictoires. Les prix imposés devraient également permettre de recouvrer auprès des consommateurs étrangers une juste part de la rente économique, surtout lorsque les produits énergétiques ainsi exportés ont pu l'être grâce à une généreuse aide financière du gouvernement. Un autre élément s'applique aux projets de production de grande envergure ou d'exploitation dans des régions difficiles d'accès, c.-à-d. aux infrastructures dont la mise en place est lente et risque toujours de s'assortir d'importants dépassements de coûts: dans ces cas, les prix imposés devraient être suffisamment

élevés pour protéger les fournisseurs canadiens et le gouvernement fédéral de tout risque excessif.

Bien souvent, notre capacité de tirer des avantages de la mise en place d'infrastructures destinées à l'exportation de produits énergétiques peut dépendre de notre attitude à l'égard des gouvernements et des consommateurs étrangers. Dans le cas de certains produits énergétiques, et certainement pour le pétrole et le gaz naturel, la garantie d'un approvisionnement sûr est, économiquement parlant, un élément extrêmement précieux.

Produits pétrochimiques

L'industrie pétrochimique joue un rôle stratégique en ce sens qu'elle permet d'équilibrer la croissance et le développement des principales économies mondiales par la transformation des ressources hydrocarburées en produits directement ou indirectement utilisés par la quasi-totalité des autres industries. Ainsi, l'industrie textile a besoin d'éthylène glycol pour la fabrication de fibres de polyester, et l'industrie automobile est grosse consommatrice de pièces moulées et extrudées en plastique produites à partir de résines synthétiques. Sans une industrie pétrochimique vigoureuse et concurrentielle, les industries consommatrices en aval ne pourraient assurer leur plein développement. Inversement, la vigueur de ces mêmes industries, et notamment de celle des plastiques, est d'une importance capitale pour l'industrie pétrochimique proprement dite.

Dans les années 60 et jusqu'au début des années 70, les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon dominaient le secteur pétrochimique mondial tant pour la production que pour la consommation et les échanges. Toutefois, la montée en flèche du prix des charges d'alimentation et l'incertitude des approvisionnements devaient énormément gêner les industries pétrochimiques européennes et japonaises pendant que de nouveaux producteurs — au Canada, en Europe de l'est, au Mexique et en Arabie Saoudite — ayant accès à des stocks d'approvisionnement stables et concurrentiels commençaient à accaparer une part de plus en plus importante des marchés mondiaux. L'industrie américaine a maintenu une position dominante, mais elle risque elle aussi de finir par perdre une partie de son marché au profit de producteurs basés dans des régions riches en ressources énergétiques, surtout lorsque les États-Unis auront, à la fin des années 80, déréglementé le marché américain du gaz naturel. La consommation mondiale de produits pétrochimiques va augmenter plus rapidement que le PNB, mais moins rapidement toutefois que la moyenne observée. Le ralentissement prévisible de la croissance de la consommation est une conséquence directe de l'essoufflement de la croissance économique des pays développés, d'un renchérissement des matières primaires et d'une pénétration plus lente du marché des produits naturels par les produits synthétiques. De fait, la récession économique a entraîné un ralentissement sensible de la production en Europe, aux États-Unis et au Japon.

L'industrie pétrochimique canadienne des années 50 et 60 était morcelée et de faible envergure, et elle fournissait presque exclusivement le marché intérieur. À mesure que les économies d'échelle des infrastructures industrielles prenaient de

TABLEAU 20

CHIFFRES DE PRODUCTION ET DE VENTE POUR L'INDUSTRIE PÉTROCHIMIQUE ET CERTAINES INDUSTRIES D'AVAL

(en millions de dollars de 1980)

	Expéditions	Importations	Exportations
Produits pétrochimiques, dont produits intermédiaires	4 220	1 171	1 234
Peintures et vernis	647	86	9
Produits chimiques divers	1 677	851	185
Produits industriels du caoutchouc	750	570	45
Produits en plastique	3 800	1 254	380
Fibres, filés et tissus synthétiques	1 270	650	225
Carreaux de plancher et tissus enduits	226	144	50
Total	12 590	4 726	2 128

l'importance, la taille relativement réduite des usines canadienne les rendait de moins en moins rentables par rapport à leurs concurrentes internationales. Ainsi, la production annuelle des usines d'éthylène d'envergure mondiale est passée de 150 000-200 000 tonnes à la fin des années 50 à quelque 500 000 tonnes à la fin des années 70. Heureusement, la conjoncture des années 70 a ralenti la dégradation de la position concurrentielle de l'industrie canadienne sur le plan international pour ensuite favoriser sa relance. Certains problèmes technologiques mais, facteur plus important encore, l'énorme risque financier de voir une usine éprouver des difficultés et avoir à fermer ses portes ont fini par arrêter la tendance à construire des unités de production de plus en plus grosses. Simultanément, une croissance rapide du marché canadien a fait évoluer la demande intérieure à un tel point que le marché intérieur a fini par assurer la viabilité, dans quelques secteurs productifs clés, d'un petit nombre d'usines d'envergure mondiale. Tous ces facteurs, alliés à la bonne tenue du dollar canadien sur le marché des changes, ont fait que le Canada est devenu l'un des rares pays développés jouissant d'un approvisionnement garanti de produits hydrocarburés primaires à des prix intéressants; son régime fiscal a également fait du Canada, vers la fin des années 70, un pays tout à fait concurrentiel pour les nouveaux investissements dans le secteur pétrochimique. Les multinationales qui dominent cette industrie ont réagi à cette conjoncture en consentant d'importants investissements en Ontario et en Alberta, de sorte que le Canada est entré dans les années 80 avec trois grands complexes pétrochimiques très concurrentiels sur le plan international, en Alberta, en Ontario (Sarnia) et au Québec (Montréal) respectivement. Dans les Maritimes, le développement d'une solide infrastructure pétrochimique basée sur la présence de pétrole et de gaz naturel dans les gisements situés au large de la côte Est reste toutefois incertain; s'il vient à se produire, ce ne sera pas avant quelques années.

L'industrie pétrochimique du centre du pays, qui utilise des matières primaires dérivées du pétrole brut, est surtout axée sur le marché intérieur, c'est-à-dire surtout l'Ontario et le Québec. Les exportations constituent une composante importante,

mais elles permettent surtout d'absorber la production supplémentaire des nouvelles usines d'envergure mondiale jusqu'à ce que le marché canadien soit suffisamment développé pour pouvoir satisfaire les nouveaux arrivés. Les importations sont elles aussi relativement importantes en ce sens que, pour de nombreux produits, le marché canadien est trop restreint pour justifier une production locale concurrentielle. À supposer que les marchés d'utilisation finale des produits pétrochimiques — à l'exclusion de l'éthylène — continuent à prendre de l'ampleur en Ontario et au Québec, l'industrie pétrochimique du centre du Canada pourra envisager une expansion corollaire à plus long terme sur le marché intérieur. Toutefois, cette composante de l'industrie canadienne restera vulnérable aux prix et à l'abondance relative des charges d'alimentation dérivées du pétrole et, partant, à l'évolution de la Politique énergétique nationale.

Pour sa part, l'industrie de l'Ouest canadien, qui utilise des matières primaires dérivées du gaz naturel, est principalement axée sur les marchés d'exportation, surtout les États-Unis mais également les autres pays bordant le Pacifique. L'expansion industrielle actuelle a surtout lieu en Alberta et, dans une mesure moindre, en Colombie-Britannique, en raison de l'influence qu'exerce la politique nationale sur le prix du gaz naturel. Les deuxième et troisième usines de l'Alberta Gas Ethylene devraient entrer en service en 1984 et 1986 respectivement. Qui plus est, on construit actuellement des usines secondaires utilisant de l'éthylène, et plusieurs usines de méthanol deviendront opérationnelles en 1982. À plus long terme, l'avenir de l'industrie pétrochimique de l'Ouest ne sera assuré que si le Canada reste suffisamment concurrentiel en offrant un climat propice à la construction de nouvelles installations de production. À cet égard, les dispositions en matière de prix prévues par la Politique énergétique nationale et, plus récemment encore, par les protocoles d'entente signés avec les provinces productrices favorisent la viabilité internationale des activités de pétrochimie utilisant le gaz naturel, mais le recours possible à des mesures de limitation des exportations de produits pétrochimiques de base — mesures destinées à empêcher que certains objectifs de la politique énergétique puissent être contournés par l'exportation de produits pétrochimiques dérivés de produits énergétiques primaires — pourrait avoir pour effet de décourager certains investissements.

Il est clair que la politique de l'OPEP en matière de prix aura une incidence considérable sur la position concurrentielle de l'industrie canadienne. Ainsi, le fléchissement actuel des prix de l'énergie sur le marché international et les mauvaises perspectives économiques sont autant de coups portés aux producteurs canadiens de l'Ouest comme du Centre, qui paient désormais leurs charges d'alimentation plus cher que leurs concurrents étrangers. Cet état de choses devrait normalement être partiellement corrigé par la relance économique. En outre, dans la mesure où la déréglementation du prix du gaz naturel aux États-Unis devrait entraîner d'ici 1987 un renchérissement du prix du gaz dans ce pays, la position concurrentielle de l'industrie canadienne devrait s'en trouver d'autant améliorée.

En bref, la position de l'industrie pétrochimique à l'aube des années 80 devrait lui permettre de profiter des nouvelles perspectives offertes par le marché intérieur et les marchés d'exportation. Toutefois, le climat international se caractérisera par une concurrence acharnée et, si nous voulons attirer de nouveaux investissements, nous devrons livrer concurrence aux autres fournisseurs de produits pétrochimiques —

actuels et éventuels. La politique globale du gouvernement sera un élément déterminant du succès de l'industrie, mais les politiques énergétiques, fiscales, commerciales et financières seront plus particulièrement susceptibles de faciliter ou d'entraver son développement futur. Cette industrie, dont la viabilité future pourrait souffrir de trop fortes disparités dans les prix des charges d'alimentation, aura tendance à être sensiblement influencée par l'évolution de la politique énergétique.

À mesure que l'industrie pétrochimique canadienne s'axera de plus en plus sur l'exportation, l'amélioration de l'accessibilité du marché américain et des autres marchés étrangers restera l'un des principaux objectifs de la politique commerciale fédérale pour ce secteur. Même si les dernières négociations commerciales multilatérales n'ont permis d'obtenir que des concessions marginales au niveau de l'accès aux marchés internationaux, la situation est légèrement différente dans le cas des dérivés et des produits en plastique qui bénéficient de conditions d'entrée plus libérales aux États-Unis, au Japon et dans les CE. La promotion des exportations de produits pétrochimiques canadiens vers le Japon et les autres pays bordant le Pacifique est également encouragée par un resserrement des liens de coopération technologique et industrielle entre les entreprises canadiennes et japonaises.

Textiles, vêtements et chaussures

En juin 1981, le gouvernement fédéral annonçait sa politique concernant les industries canadiennes du textile et du vêtement pour les années 80. Cette politique comportait deux volets: un programme quinquennal de $250 millions visant les problèmes d'adaptation, et certaines mesures destinées à limiter les importations de textiles et de vêtements pendant cette même période afin de faciliter une adaptation harmonieuse et équilibrée de l'industrie. En octobre 1981 était créé l'Office canadien pour un renouveau industriel, dont le but est d'aider les entreprises viables à moderniser leurs installations et de créer de nouveaux emplois pour les travailleurs ainsi déplacés. L'Office a pour mandat d'aider les industries du textile et du vêtement à se restructurer, à se regrouper et à moderniser leurs installations, de donner une nouvelle base économique aux localités vivant principalement de ces industries et d'aider les travailleurs touchés par ces changements. L'Office apportera également son aide et son concours aux nouvelles entreprises d'autres secteurs industriels souhaitant s'implanter dans des localités désignées. Cette politique s'inspire de la double orientation — adaptation et protection — établie par la Politique textile de 1970 qui prévoyait une assistance financière aux industries afin qu'elles «éliminent progressivement leurs branches de production les moins concurrentielles et qu'elles concentrent leurs efforts sur les branches de production possédant les meilleures possibilités de faire concurrence.»

En 1981, les industries du textile et du vêtement employaient respectivement 81 000 et 108 000 personnes au Canada, soit 10% de tous les emplois du secteur manufacturier au Canada, et 7 et 20% respectivement des emplois manufacturiers en Ontario et au Québec, les deux provinces où ces industries sont les plus concentrées. Le Québec compte 22 localités où l'industrie du textile et du vêtement fournit entre 20 et 76% de tous les emplois du secteur manufacturier.

Pour de nombreux pays en voie de développement, le secteur du textile et du vêtement représente un pas important sur la voie du développement industriel. Dans la seconde moitié des années 60, un grand nombre de PVD sont devenus d'importants fournisseurs de filés et de tissus. Dans les années 70, il y a eu une intensification notable des exportations de vêtements en provenance de ces mêmes pays. Par conséquent, les industries du textile et du vêtement de tous les pays de l'OCDE ont eu à affronter depuis une dizaine d'années une concurrence de plus en plus vive de la part de ces pays exportateurs, avec pour résultat un fléchissement des niveaux d'emploi dans ce secteur. Cette évolution s'est accompagnée d'une amélioration sensible de la productivité du secteur textile primaire qui, selon les calculs de l'OCDE, comptait entre 1973 et 1978 pour 80% du «bassin de recrutement de la main-d'oeuvre» au Japon, 74% aux États-Unis et 59% en Europe.

Les pays développés ont pris un certain nombre de mesures pour tenter de régler les problèmes qui se posaient aux industries du textile et du vêtement. Ils ont considérablement limité les importations de produits de cette catégorie. On calcule que quelque 90% des textiles et vêtements importés des pays en voie de développement par les États-Unis et les CE font l'objet d'accords limitatifs. La Suède, après avoir réduit voire éliminé au milieu des années 60 les mesures protectionnistes spéciales frappant les textiles et les vêtements, avec pour résultat une augmentation en flèche des importations et un fléchissement notable de la production intérieure, les a rétablies pour le vêtement moins de 10 ans plus tard. Environ 90% des vêtements que nous importons des pays en voie de développement et quelque 7% de toutes nos importations de produits textiles ont fait l'objet de contingents en 1981. Ces restrictions quantitatives ont été davantage appliquées aux vêtements qu'aux produits textiles primaires à mesure qu'un nombre de plus en plus important de pays se dotaient d'une infrastructure leur permettant de produire des vêtements bon marché — et de les exporter en plus grande quantité — et à mesure aussi que s'accentuaient les inquiétudes des producteurs nationaux devant cette évolution de nos modes d'importation. Ainsi, une très vaste gamme de vêtements devait faire l'objet, à la fin de la décennie, de mesures restrictives découlant d'une concurrence et d'une pénétration du marché de plus en plus intenses de la part des pays producteurs à faible prix de revient en 1975 et 1976. De 1970 à 1977, l'industrie du textile a abandonné les secteurs où les produits importés à bon marché lui opposaient la concurrence la plus vive — et ces secteurs ont d'ailleurs perdu près de 11 500 emplois — mais d'autres sous-secteurs (les tapis, les tissus d'automobiles et les textiles divers) ont gagné près de 7 500 emplois. Ces secteurs de croissance ont tiré parti des perspectives que leur offrait le marché de même que la Politique textile de 1970.

Dans les années 70, l'industrie canadienne de la chaussure autre que la chaussure de caoutchouc a connu une situation semblable à celle dont était victime l'industrie du vêtement, c.-à-d. une pénétration inquiétante du marché par les importations d'un certain nombre de pays producteurs à faible coût de revient. Une enquête effectuée en 1977 ayant constaté un préjudice sérieux attribuable à une augmentation des importations, le gouvernement a imposé le 1er décembre 1977 un contingent global de toutes les importations de chaussures en matière synthétique et en cuir; ce contingent est venu à échéance le 30 novembre 1981. En février 1981, le Tribunal terminait son enquête sur la situation de l'industrie et sur sa position concurrentielle internationale en concluant que l'industrie nationale avait consenti des efforts de restructuration et

pouvait désormais affronter la concurrence opposée par les pays développés et par les économies à commerce d'État, tout en restant à la merci des importations bon marché en provenance des pays en voie de développement. Le 1er décembre 1981, le gouvernement imposait un nouveau contingent global limitant les importations de chaussures en matière synthétique et en toile, qui proviennent en quasi-totalité de pays en voie de développement à faibles coûts de revient. Il faisait également bénéficier les industries de la chaussure et du tannage des mesures d'assistance dont profitaient déjà les industries du textile et du vêtement par l'entremise de l'Office canadien pour un renouveau industriel; il autorisait enfin le déblocage d'un crédit supplémentaire de 17 millions de dollars. L'industrie apprit avec une vive inquiétude la décision du gouvernement de ne pas contingenter les importations de chaussures en cuir. Au premier semestre de 1982, les niveaux de production ont commencé à diminuer, les importations de chaussures en cuir à augmenter, et les niveaux d'emploi à diminuer encore une fois notablement, incitant ainsi le gouvernement à imposer aux importations de chaussures en cuir un contingent global valable pour une période de 29 mois prenant effet le 12 juillet 1982.

Bien que les efforts aient surtout porté sur les problèmes posés par les importations et sur la nécessité, pour les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure, de procéder à des ajustements de production, certains sous-secteurs et quelques entreprises ont profité des nouvelles perspectives offertes tant au Canada qu'à l'étranger. Ainsi, un producteur de fibres synthétiques au moins a un mandat de production mondiale et exporte actuellement 60% de sa production. Dans d'autres secteurs, notamment ceux des tissus enduits et des textiles industriels, certaines entreprises ont pénétré en force le marché américain avec leursproduits et exportent actuellement jusqu'à 50% de leur production totale. Le sous-secteur des vêtements de fourrure a poursuivi sa percée sur les marchés d'exportation à tel point que la moitié de sa production est exportée en Europe occidentale, aux États-Unis et au Japon. Le programme fédéral destiné à améliorer le potentiel canadien dans le secteur de la création de mode a été mis à profit par le secteur privé pour promouvoir les créations de mode canadiennes à l'étranger, et notamment sur le marché américain. S'appuyant sur des installations de production modernes et sur une gestion dynamique, plusieurs manufactures de vêtements basées à Winnipeg ont également réussi à écouler avec succès aux États-Unis et dans les CE leur ligne de vêtements d'hiver et de vêtements de sport pour dames. Malgré certaines classifications douanières américaines comme la clause «accessoires», ces débouchés devraient rester ouverts pendant toutes les années 80.

Machines et matériel électriques

L'industrie électrique fabrique des produits destinés à produire, acheminer, emmagasiner et utiliser l'électricité. Elle est généralement divisée en six sous-secteurs: le matériel électrique industriel (notamment le matériel destiné à produire et à acheminer l'électricité ainsi que le matériel électro-industriel lourd); les câbles et les fils électriques; les gros appareils ménagers (réfrigérateurs, cuisinières, etc.); les petits appareils électriques; les accumulateurs; et le matériel électrique divers. Pour plus de facilité toutefois, on peut également scinder l'industrie en deux composantes: le matériel destiné à produire et à acheminer l'électricité et la fabrication des produits utilisant l'électricité.

En 1965, les exportations de matériel électrique des pays occidentaux représentaient juste un peu plus de 8,5% cent du total des expéditions, et aucun des grands producteurs de ce secteur n'exportait plus de 18 à 20% de ses ventes. À l'heure actuelle, 28% des expéditions d'origine canadienne vont à l'exportation et certains producteurs prévoient même exporter 50% de leur production.

Avec un chiffre d'affaires total de $5,5 milliards et 70 000 employés en 1981, l'industrie électrique de notre pays suit immédiatement l'industrie automobile et le secteur de la machinerie et occupe le même rang que l'industrie du vêtement et du textile. Environ 90% de l'activité de ce secteur industriel et de la main-d'oeuvre qu'il occupe se concentrent en Ontario et au Québec. La croissance d'une industrie nationale imposante bénéficiant d'un solide avantage concurrentiel dans plusieurs gammes de produits a toujours été le corollaire de l'importance de l'électricité au niveau de la production énergétique au Canada; cette industrie a en outre été protégée et encouragée par les tarifs douaniers ainsi que par d'autres mesures gouvernementales. Tous ces facteurs ont créé un climat d'investissement suffisamment séduisant pour inciter de nombreuses sociétés multinationales à implanter des filiales au Canada. Même si les usines et les fabriques de matériel électrique ont le plus souvent une envergure relativement réduite, en plus d'être fragmentées (ce qui est en partie le résultat des politiques d'achat des régies électriques provinciales) et surtout axées sur le marché intérieur, les entreprises canadiennes ont à leur crédit plusieurs spécialités pour lesquelles elles sont bien connues dans le monde entier, notamment pour ce qui est de la fabrication de génératrices et de turbines hydrauliques, de transformateurs à très haute tension, de lignes à très haute tension pour le transport de l'électricité à grande distance, de gros moteurs et autres systèmes de contrôle et de systèmes de transmission en phase à vitesse variable.

Les années 80 devraient être marquées par un ralentissement du taux de croissance de la demande intérieure d'électricité, ce qui devrait restreindre sérieusement les perspectives de croissance du marché intérieur pour l'industrie du matériel de production et de distribution de l'électricité. Il se peut que le marché des produits électriques de grande consommation connaisse une conjoncture semblable. Cet état de choses, qui contraste avec la tendance des années 70 à une croissance du marché intérieur supérieure à la croissance de la production, vient corroborer le fait que le secteur de l'électricité doit absolument arriver à surmonter les faiblesses de son infrastructure, faiblesses qui l'ont souvent empêché de rester concurrentiel au Canada comme à l'étranger. De fait, la plupart des filiales d'entreprises étrangères ont été implantées afin de desservir le marché intérieur — voire régional — du Canada, alors que les entreprises à capitaux canadiens, peu désireuses ou incapables de concurrencer les multinationales, avaient pour leur part tendance à se multiplier en s'axant surtout sur une production spécialisée et en profitant des créneaux libres sur le marché intérieur voire, à l'occasion, sur le marché d'exportation. Les bons résultats au niveau des exportations ont de plus en plus souvent été obtenus par les entreprises travaillant sur commande dans le sous-secteur du matériel électrique lourd ainsi que par les fabricants dont les usines spécialisées les mettaient dans une situation plus concurrentielle. Si le Canada veut tirer pleinement parti à plus long terme du développement électro-industriel et si cette industrie veut prendre de l'expansion, il sera indispensable de poursuivre la rationalisation de la production et les efforts consentis au titre du développement des exportations et ce, dans tous les sous-sec-

teurs. Ainsi, dans le sous-secteur des gros appareils ménagers, la rationalisation de la production entreprise par l'industrie depuis quelques années a renforcé sa position concurrentielle en lui laissant entrevoir la possibilité d'obtenir ultérieurement de meilleurs résultats à l'exportation.

Malgré un déficit commercial croissant, l'industrie canadienne continue à accroître ses ventes à l'exportation. En 1981, les exportations de matériel électrique ont représenté environ $800 millions, alors que dix ans auparavant, ce chiffre n'était que de 1,5 million de dollars. Même si les États-Unis représentent le principal débouché pour l'industrie canadienne du matériel électrique, depuis quelques années les entreprises canadiennes soumissionnnent avec succès dans plusieurs pays du monde: elles ont notamment fourni les génératrices hydro-électriques de 805 MW pour le barrage de Guri au Venezuela, du câble hydraulique à huile fluide à Panama, des génératrices de 825 MW pour le barrage de Grand Coulee aux États-Unis (génératrices les plus puissantes jamais produites dans le monde occidental) et des boîtiers de commutation au Venezuela. C'est en fait dans le secteur du matériel électro-industriel que le Canada a obtenu les meilleurs résultats à l'exportation. Ces résultats devraient être favorisés par une meilleure rationalisation des gammes de production des sociétés canadiennes et américaines, même si la croissance du marché américain connaît un ralentissement depuis quelques années. L'expansion future des exportations pourrait en revanche être assurée dans une très large mesure par les pays en voie de développement et par la Chine, la croissance de leur consommation d'énergie par habitant pouvant finir par atteindre plusieurs fois celle de la production d'électricité en Amérique du Nord, ce qui exigera la mise en place de nouveaux réseaux de distribution.

La concurrence internationale est très serrée et l'accès aux marchés est conditionné par les pratiques commerciales restrictives utilisées à la fois par les gouvernements étrangers et par les multinationales, surtout en ce qui a trait au matériel de production et de distribution de l'énergie électrique. Les gouvernements concurrents, la chose est bien connue, fournissent le plus souvent aux «champions» de leur industrie électrique nationale un soutien considérable qui a pratiquement pour effet d'assurer aux producteurs nationaux l'exclusivité du marché intérieur par le biais de politiques d'achat qui les privilégient. De fait, dans de nombreux pays comme le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, il est même impossible aux producteurs étrangers de se procurer les dossiers d'appel d'offres. Aux États-Unis, les programmes du genre «Achetons aux États-Unis» et les autres mesures officielles d'encouragement ont réussi à éliminer la concurrence étrangère sur la moitié environ du marché américain des régies d'électricité. Ces politiques d'achat permettent souvent aux producteurs qui répondent aux appels d'offres internationaux de se contenter de marges minimes pour leurs produits et leurs services. Les gouvernements acceptent les prix intérieurs plus élevés qui découlent de ces pratiques et offrent à leurs exportateurs nationaux d'autres mesures directes d'encouragement, notamment au niveau du financement concessionnel des exportations. Dans un même ordre d'idées, les pays en voie de développement ont également tendance à mettre rapidement en place des dispositifs de protection allant de pair avec l'implantation de leur propre infrastructure électro-industrielle. Ainsi, le secteur du matériel électro-industriel n'a pratiquement pas suivi la tendance à la libéralisation des échanges interna-

tionaux. Par exemple, les échanges internationaux de matériel électrique lourd échappent à l'Accord du GATT relatif aux marchés publics. Les politiques d'achats privilégiés et les mesures d'incitation à l'exportation sont le plus souvent considérées comme autant de facteurs relativement importants influant sur la concurrence, beaucoup plus importants en fait que les tarifs douaniers proprement dits.

Sur le marché canadien, les régies provinciales constituent la plus importante catégorie d'acheteurs-utilisateurs de matériel électrique. Les régies des provinces productrices ont tendance à pratiquer des politiques d'achat privilégié pour aider l'industrie locale, alors que les régies des provinces non productrices auraient pour leur part plutôt tendance à baser leurs achats sur des considérations de prix sans tenir compte du pays d'origine du matériel ainsi acquis. Dans les deux cas, les fabricants canadiens se considèrent souvent comme les victimes d'une concurrence injuste qui est aggravée par un manque de libre-échange au Canada même.

Les liens étroits à forte connotation d'aide gouvernementale qui unissent les régies d'électricité — lesquelles sont souvent un monopole du gouvernement central — et les fabricants nationaux de matériel électrique confèrent aux producteurs étrangers de matériel industriel une position de force non négligeable sur le plan international. La chose est particulièrement vraie lorsqu'il s'agit de soumissions intégrées, qui supposent une gestion globale; cette pratique est de plus en plus fréquente dans les échanges commerciaux de ce secteur. Ces liens interdisciplinaires ne sont toutefois guère répandus au Canada, ce qui limite nos possibilités sur les marchés internationaux. Compte tenu de la concurrence internationale actuelle, toute campagne de valorisation des exportations du sous-secteur du matériel électrique exigerait que les entreprises canadiennes soient en mesure de soumissionner pour tirer parti des possibilités qu'offrent les grands projets clefs en main de production et de transport de l'électricité dans les pays en voie de développement; il faudrait par exemple parvenir à allier les compétences non négligeables des régies canadiennes en matière de conception, de planification et de gestion de projet au potentiel de nos fabricants en matière d'ingénierie, de services-conseils et d'approvisionnement. Parallèlement, dans la mesure où les échéanciers, les normes et les cahiers des charges sont le plus souvent établis par les gouvernements nationaux de manière à correspondre le plus possible aux besoins et aux caractéristiques de l'industrie électrique nationale, le secteur canadien pourrait profiter de certaines ententes conclues avec d'autres pays producteurs sur les méthodes utilisées pour tester et pour homologuer les produits, afin que les nôtres soient conformes aux normes applicables dans les pays en question. Des ententes de cet ordre sont encouragées par l'Accord du GATT relatif aux obstacles techniques au commerce. De fait, certains progrès ont été enregistrés à ce titre avec le Japon, pays avec lequel nous avons récemment conclu une entente aux termes de laquelle neuf produits électriques pourront être testés au Canada afin de les rendre conformes aux normes japonaises, facilitant dès lors considérablement leur exportation dans ce pays.

Pour ce qui est de la concurrence sur le marché intérieur, l'existence d'une surcapacité globale et la faible croissance du marché intérieur prévue pour les années 80 pourraient fort bien venir s'ajouter aux difficultés qui se posent aux fournisseurs canadiens du fait des politiques de prix abusifs pratiquées par les sociétés étrangères.

Machines et matériel

Les machines et le matériel indispensables à l'expansion des industries d'extraction, de transformation, de fabrication et de services jouent un rôle important dans la croissance des économies de tous les pays du monde et dans celle des échanges internationaux. Même si la plupart des pays industrialisés ont des composantes du secteur de la machinerie axées principalement sur les besoins locaux, les marchés des machines et du matériel ont avant tout une vocation internationale. De fait, le commerce entre pays développés dans ce secteur a été à la fois un puissant stimulant et un important bénéficiaire de la libéralisation très marquée des conditions d'accès aux marchés que ce secteur connaît depuis quelques dizaines d'années.

La plupart des pays industrialisés disposent d'une solide infrastructure de production industrielle et se font concurrence pour toute la gamme de besoins en machines particuliers aux économies développées de même que pour les projets d'implantation d'infrastructures industrielles et de mise en valeur des ressources en cours de réalisation dans les pays en voie de développement. Tous les principaux pays producteurs de machines exportent un pourcentage important de leur production (de 25 à 30% pour les États-Unis et le Japon et de 55 à 65% pour la RFA, le R.-U., la France et la Suède) et importent un pourcentage considérable de leur consommation intérieure (13% pour les États-Unis, 24% pour le Japon, 30% pour la RFA et de 50 à 60% pour le Royaume-Uni, la France et la Suède). Le Canada a de plus en plus participé à l'internationalisation de cette industrie très diversifiée en consacrant la moitié de sa production à l'exportation et en comblant 65% de ses besoins intérieurs par l'importation. En 1965, ces chiffres étaient de 20 et 54% respectivement. La concurrence internationale est dominée par les grosses entreprises et elle est influencée par bien d'autres facteurs que les prix (par exemple, la qualité et la réputation du produit, les services de génie, le réseau de distribution et le financement, notamment le financement privilégié et le financement conditionnel des exportations dans le cas des gros achats d'équipement).

Il existe au Canada environ 2 000 entreprises fabriquant des machines: on y retrouve aussi bien quelques-unes des plus grosses sociétés industrielles du pays que de petits ateliers à vocation surtout locale. La production comprend la vaste gamme de produits dont ont besoin les industries d'extraction, de transformation, de fabrication et de services et regroupe à la fois les matériels conçus sur commande et les machines de production courante. Depuis les 15 dernières années, notre production de machines et de matériel ($8,6 milliards en 1980) a augmenté sensiblement de pair avec la croissance globale du marché intérieur; son taux de croissance réelle moyenne a été d'environ 5% par année, la composante exportation ($3,8 milliards en 1980) connaissant pour sa part une croissance plus rapide, de l'ordre de 8% par année. Comme les économies d'échelle constituent le plus souvent un important critère de la concurrence dans le secteur des machines de production courante ou de série, de nombreux producteurs de machines ont progressivement réduit la gamme de leurs produits fabriqués au Canada pour se concentrer sur certaines catégories et certaines tailles de même que sur l'équipement conçu sur commande. Ceci a bien entendu eu pour effet de restreindre considérablement la gamme des modèles et des tailles du matériel produit au Canada, obligeant dès lors les consommateurs nationaux à recourir davantage à l'importation. Même si le taux nominal d'auto-suffisance de

l'industrie (calculé d'après le rapport entre la production et la consommation intérieure) est passé de 57 à 63%, l'industrie nationale n'alimente plus guère qu'un tiers environ du marché intérieur contre près de la moitié auparavant.

L'expansion de l'industrie canadienne des machines et du matériel a été considérablement influencée par les politiques fédérales en matière industrielle et commerciale. Des tarifs douaniers relativement élevés et un accès privilégié aux marchés du Commonwealth ont encouragé l'implantation de filiales étrangères pour desservir ces marchés. Par ailleurs, des droits de douane moins élevés frappaient les importations de machines et de matériel non fabriqués au Canada, ce qui permettait aux utilisateurs nationaux de diminuer leurs frais d'investissements, d'augmenter leur rendement et d'être plus concurrentiels. Pendant longtemps, une vaste gamme de machines destinées à l'exploitation minière, pétrolière, gazière et agricole et à la transformation des produits de la pêche a bénéficié de l'entrée en franchise de droits, ce qui a permis d'encourager l'expansion des industries à base de ressources. Les taux frappant les machines passibles de droits ont été graduellement réduits (à 9,2% en 1987) suite aux diverses séries de négociations commerciales internationales. Le Programme de la machinerie introduit en 1968 prévoyait une remise de droits pour les machines importées qui n'existaient pas au Canada tout en protégeant les producteurs canadiens par le tarif douanier.

Le Programme de la machinerie a été l'un des outils principaux du développement d'une industrie vigoureuse et concurrentielle sur le plan international, comme le prouvent les bons résultats obtenus par cette industrie sur les marchés d'exportation de sa production spécialisée. Cette spécialisation et cette rationalisation de la production ont également découlé du fait que l'industrie nationale devait affronter une concurrence de plus en plus vive sur le marché intérieur. Le rétrécissement de la base de production entraîné par cette rationalisation et cette spécialisation a toutefois suscité certaines inquiétudes au Canada. On s'attache maintenant à assurer que les fabricants canadiens de machines et de matériel destinés au secteur primaire ont pleinement la possibilité de profiter des perspectives que devraient offrir les grands projets d'exploitation des ressources ainsi que l'accroissement de l'automatisation industrielle, de manière à ce que l'industrie nationale puisse augmenter sa part du marché intérieur tout en poursuivant ses efforts de pénétration des marchés nouveaux et en expansion.

On fabrique au Canada une vaste gamme de machines destinées au secteur primaire — machines d'exploitation forestière et minière et de production d'électricité, matériel de construction et machinerie agricole. Ces secteurs représentent environ 40% de la production intérieure totale de machines et de matériel, et plus de 60% des exportations. Les entreprises canadiennes doivent rester simultanément actives sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux afin d'arriver à une demande suffisamment stable pour justifier les importants investissements indispensables à des infrastructures de production concurrentielles aux plans coûts et technologie. À cet égard, les grands projets canadiens d'exploitation de ressources pourraient représenter, pour nos entreprises, une chance unique de renforcer leur assise financière et de tirer parti de l'expérience acquise pour intensifier leur présence sur les marchés d'exportation.

Sur les marchés internationaux, les grands projets d'équipement représentent un marché considérable, de l'ordre de $100 milliards rien que pour 1980. Depuis quelques années, les entreprises canadiennes ont pris part à la réalisation de plusieurs mégaprojets étrangers dans le secteur primaire: ce sont notamment le complexe de pâtes et papiers de Kwidzyn en Pologne, le complexe forestier de Gilan en Iran, une usine de ciment en Indonésie et une acierie à La Trinité. Elles ont également décroché d'importants contrats pour la fourniture à l'URSS de valves et de compresseurs pour pipeline et de tours de forage mobiles. Bien que la majorité des entreprises canadiennes participant à des projets d'équipement à l'étranger l'aient fait en qualité de sous-traitants, une ou deux fois par an des entreprises canadiennes sont choisies comme maîtres-d'oeuvre pour la réalisation de grands projets du genre à l'étranger. Seuls quelques bureaux d'ingénieurs-conseils avaient toutefois les moyens financiers nécessaires pour obtenir ainsi le contrat principal, alors qu'un bon nombre des plus importants producteurs sous contrôle étranger n'étaient pas en mesure de prendre en charge la réalisation de ces projets et d'assumer les risques et responsabilités en découlant. Par conséquent, on peut raisonnablement s'attendre à ce que nos producteurs de biens d'équipement et nos bureaux d'experts-conseils qui y sont associés soient en meilleure position pour obtenir leur part des grands projets d'équipement réalisés à l'étranger s'ils peuvent également livrer une concurrence loyale et équitable pour les grands projets d'équipement au Canada. S'il en est ainsi, certaines entreprises canadiennes seront d'autant mieux placées pour décrocher des contrats de maîtrise d'oeuvre à l'étranger.

Les prochaines années devraient également présenter de nouvelles possibilités intéressantes d'exportation de machines destinées aux secteurs secondaire et tertiaire. À cet égard, les exportations dans les domaines du matériel d'emballage et de manutention et du matériel de protection environnementale devraient connaître une excellente tenue, surtout aux États-Unis où la très vaste gamme d'applications réservées à ces nouveaux équipements donne aux fournisseurs canadiens la possibilité de se spécialiser dans certains créneaux bien définis. En outre, les fabricants canadiens d'équipement industriel devraient être en mesure de profiter d'une recrudescence de la demande attribuable au phénomène mondial d'automatisation accélérée des procédés industriels, rendue possible par les applications de la micro-électronique.

Dans l'ensemble, le marché américain devrait continuer à représenter le premier débouché étranger pour nos fabricants de machines et de matériel. Ce marché absorbe actuellement plus de 70% de nos exportations de machines et, suite aux dernières négociations tarifaires, les droits de douane américains vont progressivement baisser à des niveaux modestes, dans la fourchette des 2,5 à 5,5 pour cent. Qui plus est, toute une gamme d'importants produits d'exportation comme la machinerie agricole, les machines de fabrication des pâtes et papiers et certains équipements pour l'usinage du métal peuvent désormais pénétrer aux États-Unis en franchise. La législation américaine relative aux droits compensateurs s'assortissant désormais d'un critère d'évaluation du préjudice, nos producteurs de machines et de matériel qui profitent de programmes officiels de soutien au développement industriel et régional risquent moins d'être pénalisés lorsqu'ils exportent aux États-Unis.

Il deviendra de plus en plus difficile pour l'industrie canadienne de conserver les niveaux de croissance des exportations qu'elle connaît depuis quelques années. Nos entreprises devront, pour y arriver, se doter d'infrastructures de pointe et appliquer des mesures d'accroissement de la productivité en ayant recours à diverses technologies comme la micro-électronique ainsi que la conception et la fabrication assistées par ordinateur. La vitalité de l'industrie des machines dans les années 80 reposera, dans une très large mesure, sur sa capacité de profiter de toutes les possibilités qui s'offriront tant sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation et ce, surtout au niveau des grands projets d'exploitation de ressources. Les nouveaux investissements destinés à améliorer le fonctionnement des filiales étrangères devront transcender les simples opérations de rationalisation des coûts qui ont largement caractérisé les ajustements effectués par ces entreprises depuis quelques années. Pour pouvoir continuer à marquer des points, tant sur le marché intérieur que sur les marchés d'exportation, ces filiales devront être chargées par leur maison-mère de mettre au point un potentiel technologique distinct axé sur l'innovation, et de mettre en place l'infrastructure de commercialisation indispensable pour écouler ces nouveaux produits sur les marchés mondiaux. Qui plus est, ces investissements devront être obtenus pour le Canada dans une conjoncture telle que les entreprises étrangères n'auront pas davantage intérêt à s'implanter au Canada qu'à desservir le marché canadien à partir de leurs infrastructures nationales. Pour ce qui est de la myriade de fabricants de machines travaillant sur une petite ou moyenne échelle et qui n'ont pas la stature internationale de leurs concurrents étrangers, il leur faudra, pour obtenir de bons résultats commerciaux dans les années 80, continuer à améliorer leur productivité, miser davantage sur l'automatisation, se diversifier dans des secteurs de production plus avancés et structurer leur campagne de commercialisation de manière à mieux concurrencer les grosses multinationales étrangères avec leurs vastes réseaux de distribution et leur réputation bien établie.

La réalisation des objectifs de cette industrie dépendra dans une très large mesure de l'évolution de la conjoncture commerciale internationale. Ainsi, on continue à s'inquiéter que le programme DISC américain fasse perdre au Canada des possibilités d'investissement en fournissant des conditions relativement plus favorables aux nouveaux investissements effectués aux États-Unis dans les secteurs axés sur l'exportation. Les politiques restrictives pratiquées par les États-Unis et certains États européens en matière d'achat viennent également faire obstacle aux perspectives d'exportation d'un certain nombre de sous-secteurs canadiens de l'industrie des machines et du matériel, notamment pour ce qui est du matériel de protection environnementale et des gros équipements utilisés pour la production d'énergie. De même, le recours de plus en plus fréquent aux facilités de financement concessionnel et conditionnel offertes par les gouvernements étrangers à leurs entreprises nationales ne laisse pas d'inquiéter les fabricants canadiens de biens d'équipement qui produisent aussi bien pour le marché intérieur que pour l'exportation.

Produits automobiles

L'industrie canadienne de l'automobile représente environ 10% du total des expéditions de produits manufacturés et 6% du total des emplois directs dans le secteur secondaire. Cette industrie est grosse consommatrice d'autres produits indus-

triels comme le caoutchouc synthétique (35%), les produits ferreux de fonderie (28%), les produits du caoutchouc (19%), les produits d'usinage (18%), les produits de filerie (14%), les revêtements de sol et les tissus (8,5%), les produits de l'aluminium (9%) et les plastiques (5%). Elle est également la principale composante du commerce extérieur canadien, surtout en ce qui concerne les échanges avec les États-Unis.

Les «quatre grands» de l'automobile produisent environ 90% des véhicules (automobiles et camionnettes surtout) fabriqués au Canada. Ces quatre constructeurs produisent également la moitié environ des composantes de montage pour véhicules automobiles, 17% environ de celles-ci étant imputables aux 10 plus grosses entreprises indépendantes spécialisées dans la fabrication de pièces d'automobiles. Le tiers restant est produit par environ 460 entreprises dont les capitaux et l'administration sont majoritairement canadiens. Plus de 80% de la production du secteur des pièces est destinée au marché des composantes de montage. Géographiquement parlant, les chaînes de montage de véhicules automobiles sont situées en Ontario (83%) et au Québec (12%), avec 5% répartis entre les autres provinces; les usines fabriquant les composantes de montage sont également situées en Ontario (80%) et au Québec (10%), les autres étant surtout implantées dans l'Ouest du pays; les producteurs de pièces de rechange exclusives sont implantés en Ontario (68%), le Québec et l'Ouest du pays se partageant également les 16% restants.

L'Accord canado-américain concernant les produits de l'industrie automobile est, depuis 1965, la cheville ouvrière de l'expansion de l'industrie canadienne de l'automobile. L'Accord prévoit essentiellement la franchise douanière entre le Canada et les États-Unis pour tous les véhicules automobiles et composantes de montage importés par les producteurs autorisés. Les États-Unis ont obtenu du GATT une dérogation au terme de laquelle l'importation en franchise est limitée au Canada; en revanche, l'importation en franchise sur le territoire canadien par les fournisseurs qualifiés n'est pas limitée aux produits originaires des États-Unis. L'Accord contient également certaines clauses de «sauvegarde» au terme desquelles les producteurs canadiens visés par l'Accord doivent respecter un certain rapport entre le niveau de production de véhicules automobiles au Canada et la valeur représentée par leurs ventes de véhicules automobiles sur le marché canadien. L'Accord prévoit également une VAC (valeur ajoutée au Canada) minimale pour chaque véhicule. Toutefois, cette clause a perdu progressivement de son importance, notamment en raison de l'inflation. L'Accord s'accompagnait également de lettres d'intention dans lesquelles les «quatre grands» s'engageaient auprès du gouvernement du Canada à relever progressivement le pourcentage de VAC proportionnellement à l'augmentation de la valeur de leurs ventes sur le marché canadien. Cet engagement peut se traduire par une expansion des activités de montage automobile au Canada et par une augmentation des ventes intérieures ou des exportations de pièces détachées fabriquées au Canada.

Suite à la signature de l'Accord, les activités de montage en Amérique du Nord ont connu une rationalisation. Toutefois, pour ce qui est des composantes de montage les plus importantes, les États-Unis sont restés le principal producteur. En outre, l'industrie canadienne de l'automobile a acquis peu d'autonomie en matière de gestion, et les activités de R-D sont encore rares au Canada. Par rapport à la façon dont

la production est articulée aux Etats-Unis, les activités des entreprises canadiennes sont davantage axées sur le montage et la production de pièces de rechange au détriment de la production de pièces destinées à un marché captif. Les producteurs indépendants de pièces détachées ont néanmoins réussi à orienter leurs activités de manière à suivre de très près les besoins des principaux constructeurs nord-américains de véhicules automobiles qui, jusqu'à récemment encore, avaient coutume de s'alimenter surtout auprès d'entreprises implantées en Amérique du Nord. Ils dépendent en l'occurrence de contrats d'approvisionnement sur spécification ainsi que de l'accès au compte d'achat centralisé des constructeurs d'automobiles. Dans une large mesure, les producteurs de pièces affiliés font office de sources d'approvisionnement d'appoint pour les composantes produites actuellement par l'infrastructure des constructeurs. Les producteurs de pièces détachées — affiliés et indépendants — qui conçoivent et produisent des composantes ont, jusqu'à très récemment, profité de la stabilité relative du design et de la technologie de l'automobile en Amérique du Nord; cette dépendance est peut-être même devenue excessive. L'industrie canadienne des pièces de montage travaille presque exclusivement pour le marché intérieur: ses activités techniques sont dès lors très peu axées sur les besoins des producteurs étrangers.

La part des ventes de véhicules automobiles sur le marché canadien varie considérablement d'un fournisseur étranger à l'autre. Les producteurs japonais ont réussi des percées considérables sur notre marché, mais ils n'achètent quasiment pas de pièces et de composantes d'origine canadienne, ce qui est caractéristique de leurs méthodes d'approvisionnement traditionnelles et ce, bien que les véhicules importés puissent bénéficier d'une remise de droits proportionnelle aux ventes de pièces d'origine canadienne destinées aux chaînes de montage japonaises. Le pourcentage de VAC par rapport aux ventes de véhicules nord-américains a connu un net fléchissement depuis le début des années 70, ce qui reflète une baisse du potentiel de croissance économique et de la demande sur le marché nord-américain; les filiales ont donc dû surseoir à toute décision de consentir de nouveaux investissements au Canada, et il y a eu une intensification notable de la pénétration des pièces importées. Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de l'automobile jusqu'au début des années 70, la forte demande ainsi que le laps de temps nécessaire à une grande rationalisation ont fait que les principaux fabricants américains ont notablement dépassé les coefficients exigés par l'Accord. Le marché de l'automobile s'étant «amolli» en 1980 et 1981, les fabricants visés par l'Accord opéraient à la marge des pourcentages de production-vente prescrits par l'Accord mais ont dépassé les minima prescrits en 1982.

Pendant les années 70, la demande sur le marché nord-américain s'est réorientée rapidement et de façon marquée vers la voiture plus compacte alors que la demande de véhicules de tourisme connaissait un net ralentissement conjoncturel. Ceci a eu des répercussions considérables sur la production de véhicules de tourisme au Canada — dont le niveau devait passer d'un million d'unités pour les modèles 1979 à 820 000 unités pour les modèles 1981 — de même que sur la main-d'oeuvre du secteur du montage des véhicules automobiles — qui est passée de 53 000 à 46 000 travailleurs -, un fléchissement parallèle — de 74 000 à 70 000 emplois — étant observé dans le secteur des pièces de rechange. Cette situation s'est également répercutée sur la balance commerciale du Canada dans le secteur automobile, qui a accusé un déficit global de $1,7 milliard pour nos échanges avec les États-Unis en 1981 — état de

fait attribuable au net ralentissement dans le secteur des pièces détachées, qui devait accuser un déficit de $5 milliards au cours de cette même année. Le déficit commercial du Canada par rapport aux autres pays, le Japon en particulier, a augmenté considérablement depuis quelques années, largement en raison de l'augmentation marquée du déficit imputable aux échanges de véhicules de tourisme. Toutefois, le Canada a réussi à pénétrer certains marchés d'exportation, notamment dans des pays en voie de développement comme le Venezuela. De fait, les efforts consentis par le Canada au titre du développement des exportations donnent une priorité de plus en plus grande aux produits du secteur de l'automobile. Les exportations globales de produits de ce secteur ont atteint quelque $16,5 milliards en 1982, comparativement à $600 millions en 1964, l'année précédant la signature de l'Accord.

Au niveau mondial, le sort de l'industrie canadienne est étroitement lié à celui de l'industrie américaine. La pénétration en force du marché nord-américain par les constructeurs japonais a soumis l'industrie nationale à une concurrence extrêmement vive imputable à toute une série de facteurs comme la composition des produits, les prix de revient plus intéressants et la perception qu'a le consommateur des niveaux de qualité. Les constructeurs japonais avaient en effet très nettement l'avantage sur leurs homologues nord-américains au niveau de la consommation d'énergie de leurs modèles, mais l'industrie nord-américaine est actuellement en train de restructurer vigoureusement sa gamme de production, et l'écart actuel entre les chiffres de consommation des modèles américains et japonais s'amenuise de plus en plus. Toutefois, les firmes japonaises reprennent de l'avance dans ce domaine, ce qui pourrait poser de nouvelles difficultés à l'industrie nationale si les consommateurs accordaient leur préférence à des véhicules encore plus économiques que ceux déjà prévus par les constructeurs nationaux.

Au niveau des prix de revient, on a calculé que les Japonais pouvaient actuellement produire des véhicules de type compact à un prix de revient inférieur en moyenne de 15 à 20% à celui de nos constructeurs. Cet avantage est imputable à un certain nombre de facteurs dont des frais salariaux moindres, une meilleure productivité, une meilleure gestion des stocks et un meilleur contrôle de la qualité, un taux d'absentéisme plus faible et des matières primaires à meilleur marché (l'acier par exemple). Les constructeurs automobiles japonais utilisent également sur leurs chaînes de montage beaucoup plus de robots que leurs homologues nord-américains.

Il est probable que les grands constructeurs automobiles mondiaux s'engageront beaucoup plus avant sur la voie de la mise au point d'une voiture de type mondial qui serait un véhicule monté dans de nombreux pays à partir de composantes fabriquées dans un plus petit nombre de pays. Cette internationalisation de l'industrie dépendra de l'évolution de la demande mondiale suscitée par de nouveaux marchés, du coût relatif de la main-d'oeuvre dans divers pays de même que de la réglementation sur le contenu national imposée par les gouvernements. On peut s'attendre à ce que des pays en voie de développement comme le Brésil, le Mexique, l'Argentine et la Corée deviennent, dans les années 80, des sites d'implantation de plus en plus séduisants pour les infrastructures de production (surtout axées sur la fabrication de composantes utilisables dans le monde entier). Les chaînes de montage resteront toutefois, selon toute vraisemblance, des infrastructures «locales» implantées dans les régions desservant des marchés importants ou à croissance rapide. On peut également s'attendre à ce que les vingt prochaines années se caractérisent par une intensification du regroupement des infrastructures industrielles et à ce que, d'ici la fin du siè-

cle, le marché mondial soit réparti entre un plus petit nombre de grands constructeurs à opérations étendues.

Les constructeurs automobiles américains et européens ont vu la mise au point de la voiture mondiale sous l'angle d'une normalisation des principales composantes produites à l'échelle mondiale. Désireuses de rattraper rapidement les progrès de la technologie et de profiter d'une structure de prix concurrentielle, les chaînes de montage nord-américaines recourent de plus en plus aux fabricants étrangers pour les composantes utilisées dans les véhicules de la nouvelle génération. Ainsi, GM, Ford, Chrysler, AMC et VW d'Amérique se sont engagées à acquérir auprès d'autres pays leurs moteurs diesel et d'autres composantes importantes comme les transmissions. En outre, ces gros constructeurs achètent de plus en plus de véhicules déjà assemblés par des fabricants japonais (par exemple Isuzu pour GM, Mitsubishi pour Chrysler et Toyo Kogyo pour Ford). Jusqu'à présent, les constructeurs japonais ont adopté une politique inverse, partant du principe que la «voiture mondiale» doit être produite au Japon et pouvoir être écoulée dans le monde entier. Malgré tout, les entreprises japonaises diversifient dans une certaine mesure leur infrastructure de production (notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et dans les pays nouvellement industrialisés) et, suite notamment aux pressions exercées par certains pays, ont consenti à aller à l'étranger pour une partie de leurs approvisionnements et de leurs activités de montage.

Les progrès technologiques et la rentabilité de la production des composantes resteront les deux éléments fondamentaux des activités dans le secteur automobile à l'échelle mondiale. En ce qui concerne la fabrication au Canada de pièces détachées pour automobiles, le problème le plus insidieux reste le fait qu'il est impérieux d'améliorer la productivité, de renforcer le potentiel innovateur à court terme et de profiter des nouveaux progrès technologiques. À cet égard, les constructeurs nord-américains maintiendront sans doute dans une large mesure la tendance à conserver dans la structure corporative les activités de mise au point et de production des composantes à forte connotation qualitative comme les moteurs et les transmissions, de même que la technologie des moteurs diesel pour les voitures de tourisme, tout en conservant une certaine mesure d'intégration verticale de manière à garantir leurs approvisionnements. Les fabricants de pièces détachées à vocation multinationale resteront sans doute axés sur la production des composantes moteur-transmission pour les véhicules lourds. Les constructeurs recherchent par ailleurs des infrastructures de R-D indépendantes pour la mise au point de composantes à technologie avancée, notamment dans les domaines des moulages d'aluminium, des systèmes d'alimentation par injection, des composantes électroniques, des moteurs et systèmes électriques, des plastiques et pièces à base de plastique, des éléments de suspension, des transmissions et des organes de transmission technologiquement avancés.

Pour ce qui est de l'évolution prévisible à moyen et à long terme, on peut s'attendre à ce que la demande de voitures plus petites s'intensifie jusqu'en 1990. On prévoit également, d'après l'évolution de la demande, que le taux de croissance de cette dernière accusera un fléchissement en Amérique du Nord et en Europe occidentale. Les nouveaux marchés relativement dynamiques se situeront en Amérique latine, dans les pays en voie de développement d'Asie (sauf l'Inde) ainsi qu'en Europe de l'Est. Pour ce qui est du marché canadien, les pressions exercées pour freiner les

importations japonaises, qui représentent à l'heure actuelle 25% de la consommation intérieure, devraient se maintenir. Les véhicules automobiles construits en Amérique du Nord pourraient connaître une demande légèrement accrue, sans toutefois atteindre les niveaux pour les modèles 1979.

Compte tenu de la conjoncture et des perspectives de l'industrie automobile mondiale, il est évident que les entreprises nationales devront se doter d'un bien meilleur potentiel innovateur si elles veulent suivre efficacement l'évolution que connaît actuellement l'infrastructure de ce secteur, tant pour ce qui est des producteurs de pièces intégrés que des producteurs indépendants, et si elles veulent rester pleinement actives sur des marchés internationaux hyperconcurrentiels. De fait, plus les fournisseurs canadiens seront concurrentiels et innovateurs, meilleures seront les chances de voir les constructeurs étrangers accepter de s'approvisionner davantage en pièces détachées d'origine canadienne. À défaut de restructuration en profondeur de l'industrie et de renforcement de sa base technologique, les perspectives à long terme de ce secteur industriel devraient se caractériser par un fléchissement des niveaux de production et d'emploi dans la deuxième moitié des années 80 et pendant les années 90.

De toute évidence, l'industrie canadienne doit déjà affronter une concurrence suffisamment intense pour justifier une restructuration qui lui permettrait de devenir plus concurrentielle. Bien que les autolimitations ne représentent nullement une solution à long terme aux problèmes qui se posent à l'industrie, l'entente temporaire conclue avec le Japon donne à notre industrie nationale une marge de manoeuvre qui lui permettra d'effectuer la restructuration nécessaire, laquelle devrait au demeurant être encouragée par la recrudescence de la demande de véhicules nord-américains avec la reprise économique.

La possibilité d'une renégociation des modalités et conditions de l'Accord sur les produits de l'automobile de manière à augmenter les activités de production de composantes de montage au Canada a été envisagée à plusieurs reprises. Toutefois, il est relativement douteux que le Canada puisse obtenir de nouvelles concessions suite à des négociations axées sur une intensification de la production de pièces détachées au Canada et obtenir la coopération des Américains à cet égard étant donné que les principaux problèmes posés par la concurrence transcendent de plus en plus les limites géographiques de l'Amérique du Nord et que les droits de douane imposés par le Canada à ces fournisseurs outremer ont été progressivement réduits. Parallèlement, les États-Unis ont toujours maintenu que les clauses de sauvegarde de l'Accord, ainsi que les lettres d'engagement des «quatre grands» se voulaient des garanties temporaires. Les États-Unis considèrent ces instruments comme contraires à ce qu'ils estiment être les objectifs de l'Accord, c.-à-d. la libéralisation des échanges de produits automobiles entre le Canada et les États-Unis, ainsi que «le développement de conditions grâce auxquelles les forces du marché pourront jouer efficacement dans le sens du développement le plus économique des investissements, de la production et du commerce.»

Tous ceux qui préconisent une réglementation en matière de contenu canadien envisagent favorablement une politique plus protectionniste pour le développement à long terme de l'industrie des pièces d'automobiles. Une réglementation du contenu

national et des tarifs douaniers prohibitifs ou des contingents sont déjà appliqués dans plusieurs pays en voie de développement de même qu'en Australie. Toute initiative visant à imposer un plus fort contenu canadien par voie de réglementation se heurterait à plusieurs problèmes complexes et d'envergure, notamment dans le cadre de l'application de l'Accord sur les produits de l'automobile. Pour ce qui est des fabricants étrangers exportant leur production au Canada, l'imposition d'une réglementation en matière de contenu exigerait certaines sanctions et s'accompagnerait vraisemblablement de l'imposition d'embargos, de quotas ou de tarifs douaniers prohibitifs. Outre les considérations d'ordre international, notamment le danger de représailles commerciales, il se pose également le problème de l'incidence qu'auraient des programmes plus protectionnistes de ce genre sur les intérêts des consommateurs et sur le potentiel d'innovation et de rentabilité à long terme de l'industrie. Dans cette optique, il semblerait que la position concurentielle de l'industrie canadienne puisse être gravement lésée si les activités de ce secteur venaient à s'axer sur le seul marché canadien.

À mesure que l'industrie s'internationalisera et que les fabricants de nombreux pays s'efforceront de protéger leurs marchés nationaux en tentant d'optimaliser leur position stratégique dans un secteur à croissance limitée, il se peut fort bien que les pressions exercées en vue de solutions internationales et d'une redéfinition des règles du jeu viennent à s'intensifier. De même, les problèmes de la concurrence étrangère sur le marché nord-américain pourraient rendre de plus en plus impérieuse la mise au point d'une position canado-américaine globale et concertée. Ainsi, il faudrait peut-être reconsidérer la question de savoir si le Canada doit continuer à accorder le même traitement douanier aux fournisseurs étrangers et aux fournisseurs américains en vertu de l'Accord sur les produits de l'automobile.

Matériel de transport urbain

L'industrie canadienne du transport urbain s'est acquise une réputation mondiale pour ses idées novatrices et ses normes de qualité, et elle devrait être en bonne position pour pouvoir profiter de l'expansion que devraient connaître les marchés mondiaux. Dans le domaine du matériel classique, l'industrie a prouvé qu'elle était en mesure de fournir un matériel doté des sous-systèmes les plus modernes, matériel qui a fait ses preuves sur les réseaux de transport en commun de Montréal et Toronto. Les tramways rapides de la SDTU, le moteur à induction linéaire de la SPAR, la voiture à deux ponts de la Hawker-Siddeley et les compétences acquises par la Commission des transports urbains de Toronto (TTC) et par la Commission des transports de la communauté urbaine de Montréal (CTCUM) sont la preuve du dynamisme de ce secteur en matière d'innovation et de technologie. Des entreprises canadiennes ont également une réputation mondiale de pionniers dans plusieurs domaines techniques bien précis, et le système de transport à capacité moyenne qui vient d'être mis au point par la SDTU est un stimulant efficace pour les activités de recherche et de développement au Canada.

Le matériel de transport urbain comprend une vaste gamme de produits comme les minibus, les autobus, les trolley-bus, les trams et les systèmes à capacité moyenne, les régies de surveillance et de contrôle des véhicules, les régies de feux de circulation

sur ordinateur ainsi que les systèmes d'information et de communication à l'intention des passagers et de l'administration. Toutefois, on a tendance à regrouper ces produits en deux sous-secteurs industriels distincts qui sont d'une part les véhicules et, d'autre part, les systèmes électriques et électroniques. Les systèmes de transport urbain devenant de plus en plus complexes, l'importance relative de la composante véhicule par rapport à l'activité totale de l'industrie a accusé un fléchissement, alors que le secteur des composantes électriques et électroniques associées au transport urbain va sans cesse croissant.

L'infrastructure de production nationale de véhicules se concentre en Ontario, au Québec et au Manitoba, les niveaux d'emploi s'établissant approximativement à 44% pour l'Ontario, 36% pour le Québec et 20% pour les Prairies. Les services-conseils se concentrent surtout à Montréal et à Toronto. Pour ce qui est des composantes électriques et électroniques — qui sont produites par des entreprises ne travaillant que partiellement dans le domaine du transport urbain -, l'infrastructure de production tend à être plus régionalisée parce que les coûts des matières premières et du transport de ces composantes aussi coûteuses que légères ne sont pas importants.

Bon nombre des principales entreprises canadiennes de matériel de transport urbain sont détenues par des capitaux étrangers, et le potentiel de ce secteur industriel s'est constitué à l'origine à partir d'une technologie étrangère. Même s'il arrive que les fabricants de composantes à capitaux étrangers ne puissent, en raison de leurs licences, exporter les composantes qu'ils produisent, ils sont généralement libres d'approvisionner les fabricants canadiens de matériel dans la mesure où ces composantes font partie d'un véhicule à exporter après assemblage. Plusieurs entreprises importantes à capitaux canadiens commencent à jouer un rôle de «chef de file» dans ce secteur industriel (par exemple Bombardier et Flyer).

D'ici l'an 2000, le marché mondial du matériel de transport urbain pourrait atteindre les 400 à 500 milliards de dollars. Les marchés qui devraient connaître la plus grande expansion seront sans doute les grands centres urbains des pays en voie de développement, par exemple en Amérique du Sud. En revanche, le marché américain restera très séduisant dans la mesure où les grandes villes sont grosses consommatrices de systèmes de transport urbain, même si la demande reste limitée par l'ampleur et les modalités d'attribution du financement et des subventions d'exploitation accordées par le gouvernement américain aux États et aux municipalités.

À l'heure actuelle, le Canada exporte pour environ 300 millions de dollars, soit environ 75% de la production annuelle totale du secteur. Ces exportations, qui pourraient connaître un accroissement considérable, sont absolument indispensables pour que l'industrie puisse poursuivre son expansion. Compte tenu du caractère sporadique des ventes effectuées en Amérique du Nord, qui pose aux fabricants canadiens des problèmes de programmation, de production, de liquidité et d'utilisation des capitaux, les exportations sont également cruciales si les entreprises veulent s'assurer un niveau de production et d'emploi raisonnablement stable et prévisible. Même si notre matériel de transport urbain a jusqu'à présent été surtout exporté aux États-Unis, le contrat de $180 millions récemment conclu entre Bombardier et le Mexique montre bien l'importance croissante des pays en voie de développement. Sauf pour de petites ventes de composantes spécialisées, les pays européens et le Japon sont deux

marchés quasiment fermés aux fabricants canadiens. Ces pays ont également une capacité de production excédentaire et leurs industries sont déjà fort concurrentielles.

Le Canada serait en mesure d'absorber une partie importante des $400 ou 500 milliards de contrats que représenteront les marchés mondiaux d'ici l'an 2000 à condition de surmonter une série d'obstacles et de mettre en place les dispositifs politiques nécessaires pour favoriser les activités des producteurs canadiens sur les marchés d'exportation. Il s'agit notamment de l'accès au marché américain, de la fragmentation du marché intérieur, de la capacité des systèmes et du financement des exportations.

L'accès à l'important marché américain est entravé par d'importantes barrières tarifaires et non tarifaires. Les négociations commerciales du Tokyo Round ont quasiment passé sous silence la question du matériel de transport urbain, les États-Unis ayant refusé de réduire leur tarif de 18% sur les véhicules pilotés et de modifier les dispositions d'achat aux États-Unis du *Surface Transportation Assistance Act* (STAA) de manière à rendre la Loi conforme à l'Accord du GATT relatif aux marchés publics. Le STAA, promulgué en 1978, prévoit une intervention fédérale par le biais d'une importante aide au financement (environ $51 milliards jusqu'en septembre 1982) pour les achats relatifs aux systèmes de transport en commun à grande capacité et à la construction routière, tant au niveau de l'État qu'au niveau local. Ces projets d'équipement sont financés à 80% par le gouvernement fédéral et à 20% par l'État et par les municipalités. Les dispositions du STAA sur les achats locaux (Buy American) prévoient généralement une marge de préférence de 10% pour les produits d'origine américaine. Pour qu'un produit soit considéré comme d'origine américaine, il faut que le montage final soit effectué aux États-Unis et que le produit ait un contenu américain d'au moins 51 pour cent. Ainsi, les restrictions qui visent à privilégier les produits américains s'appliquent même aux véhicules dont le contenu américain dépasse 51% mais qui sont assemblés au Canada, comme c'est habituellement le cas pour les autobus de transport urbain.

C'est précisément parce que les États-Unis imposaient cette clause de montage que Bombardier et l'Ontario Bus Industries y ont implanté des chaînes de montage. L'administration Reagan a réduit le niveau des subventions d'exploitation et de l'aide au financement des nouveaux réseaux de transport urbain. Toutefois, on peut s'attendre à ce que l'infrastructure productrice canadienne continue à se déplacer outre-frontière, au détriment des niveaux de production et d'emploi au Canada, avec toutes les répercussions que cela pourrait entraîner pour les activités de R-D et ce, aussi longtemps que nos fabricants de matériel de transport urbain seront contraints de respecter les impératifs de la politique américaine — notamment les dispositions d'achat aux États-Unis et les exigences relatives aux entreprises commerciales minoritaires (Minority Business Enterprise requirements) — qui privilégient les produits locaux.

Le marché canadien du matériel de transport urbain est morcelé du fait que les diverses provinces ont recours à des politiques du type «Achetez provincial». À l'heure actuelle, l'industrie nationale travaille à la mise au point de tous les types de systèmes pour lesquels il pourrait y avoir un débouché sur le marché canadien, mais

la réussite de l'entreprise dépendra de la capacité de l'industrie de pénétrer le marché intérieur et, partant, de prouver que ses systèmes répondent aux impératifs des régies de transport. Qui plus est, le fait que notre industrie nationale devait adapter ses modèles aux besoins du marché s'est traduit par la mise au point de systèmes, de composantes et d'une infrastructure de conception suffisamment souples pour garantir la bonne performance des systèmes dans plusieurs milieux d'exploitation. Par ailleurs, une normalisation à l'échelle nationale des spécifications exigées pour les systèmes de transport en commun pourrait aider les fabricants à diminuer leurs prix de revient et à bénéficier d'un marché intérieur plus stable. Dans le même ordre d'idées, les efforts de commercialisation au pays — par exemple, l'aide fédérale pour la vente à la ville de Vancouver d'un système de transport en commun à moyenne capacité devant servir à prouver les capacités de l'industrie canadienne — sont précisément le genre d'interventions qui pourraient utilement contribuer à réduire le morcellement du marché intérieur tout en donnant à l'industrie de meilleures perspectives au niveau international.

Technologiquement parlant, le Canada est en mesure de fournir des systèmes opérationnels complets à fort contenu canadien en tablant sur les compétences acquises par certains des plus gros fabricants canadiens, de même que sur l'infrastructure de recherche et de développement de la SDTU. Chacune de ces entités jouit déjà d'une réputation internationale dans son propre domaine, qu'il s'agisse de la fabrication ou de l'exploitation des systèmes de transport en commun. Il n'empêche qu'une coopération plus étroite entre fabricants et exploitants aiderait sans conteste les producteurs canadiens à devenir plus concurrentiels sur les marchés mondiaux. Une stratégie plus concertée entre les experts-conseils, les milieux gouvernementaux et l'industrie au niveau des efforts de commercialisation internationale pourrait également être l'un des facteurs déterminants sur un marché international hyperconcurrentiel, puisque ces activités ont bien souvent pour résultat de produire des spécifications qui correspondent à celles des systèmes ou du matériel provenant du pays d'origine de la firme ayant fourni les services-conseils au niveau du lancement. Une fois qu'un système est mis en place dans un pays étranger, les commandes ultérieures portent le plus souvent sur du matériel du même genre. Les consultants canadiens pourraient dès lors veiller à ce que l'on prenne en compte les systèmes canadiens déjà sur le marché lorsque sont établis les cahiers des charges.

Même si, dans le secteur du transport urbain, les États-Unis ne sont guère outillés pour l'exportation, le Canada doit néanmoins affronter une très vive concurrence de la part des firmes européennes et japonaises qui n'hésitent pas à offrir des modalités de financement très intéressantes afin de pouvoir pénétrer les marchés en pleine expansion des pays en voie de développement. L'industrie canadienne doit en outre se plier de plus en plus aux conditions imposées par les pays étrangers en matière de contenu local, d'entreprise en co-participation, d'accords de licence et de transfert technologique (ainsi, le contrat de $180 millions conclu par Bombardier au Mexique comportait également quelque $80 millions en matériel d'origine mexicaine, principalement du matériel de propulsion fabriqué au Mexique par Hitachi). C'est en grande partie parce que les entreprises japonaises et européennes n'ont pas hésité à se plier à ces impératifs qu'elles ont réussi à prendre pied solidement sur les marchés des pays en voie de développement.

Un financement opportun et concurrentiel des exportations (taux de financement, conditions, modalités et échelonnement du remboursement) sera de toute évidence un facteur de plus en plus important dont dépendra le secteur canadien du matériel de transport urbain pour pouvoir conserver. Des bons résultats à l'exportation pendant les années 80.

Aéronefs

L'industrie aérospatiale du Canada occupe le cinquième rang dans le monde occidental derrière celles des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France et de l'Allemagne. Elle a atteint ce rang sans marché intérieur protégé et grâce à une spécialisation répondant aux besoins de toute une gamme de micro-marchés étrangers. L'élément moteur de l'évolution de la politique aérospatiale du Canada a été la décision de ne plus tenter de desservir depuis l'intérieur tous les besoins diversifiés d'un marché aérospatial canadien certes relativement vaste, mais tout aussi morcelé. L'industrie canadienne n'est pratiquement pas protégée par des barrières tarifaires et les utilisateurs des produits de l'industrie aéronautique au Canada, qu'ils soient civils ou militaires, peuvent s'alimenter pratiquement sans aucune restriction sur le marché international.

L'industrie aérospatiale canadienne vient tout juste d'émerger d'une période de forte croissance au cours de laquelle ses ventes ont doublé pour atteindre environ $2 milliards entre 1977 et 1980. Cette croissance est presqu'entièrement imputable à l'exportation de produits destinés à l'aviation civile. Bien que cette même période se soit caractérisée par une expansion générale de l'industrie aérospatiale internationale, surtout dans le domaine civil, les résultats obtenus par l'industrie canadienne ont dépassé la moyenne mondiale. En 1980, 85% de la production canadienne a été exportée, ce qui représentait 5% de l'ensemble des échanges internationaux dans le domaine aérospatial. Le marché américain représente 60% de notre marché d'exportation et a servi de tremplin à la plupart des produits d'origine canadienne. Au cours des années, l'industrie canadienne a progressivement réaligné sa gamme de produits vers les marchés civils (78% en 1980). Un quart environ de la production canadienne est constitué de produits finis destinés aux utilisateurs finals (par exemple, les aéronefs de Havilland et Canadair), même si de nombreux produits intermédiaires sont de conception entièrement canadienne et protégés par brevet.

Depuis 1981, le marché aérospatial a accusé un ralentissement notable, surtout attribuable au marasme des transports aériens aux États-Unis. Sous l'effet conjugué de la déréglementation, de la récession et des effets endémiques des problèmes du contrôle de la circulation aérienne, la clientèle-passagers a chuté et pratiquement toutes les compagnies aériennes ont travaillé à perte. Dans la mesure où les carnets de commande des constructeurs ont tendance à refléter la rentabilité immédiate (par opposition à la rentabilité potentielle) des compagnies aériennes, il faudra probablement attendre une meilleure conjoncture économique pour voir la relance de l'industrie aérospatiale au Canada. Certains éléments d'ores et déjà apparents portent à conclure à une reprise du marché sur le plus long terme. Les principaux constructeurs d'appareils civils soutiennent que les compagnies aériennes connaîtront une croissance annuelle de leurs activités de l'ordre de 5 à 6% qui s'accompagnera d'un

fléchissement notable de la part du marché mondial occupée par les États-Unis. Les avions à réaction de la première génération commencent à prendre de l'âge et les augmentations du prix du carburant sont encore venues accélérer leur désuétude économique. Certains segments du marché comme l'aviation générale et le secteur des court-courriers devraient également connaître une croissance réelle à plus long terme.

Il est plus difficile de prévoir les perspectives qui s'offrent aux producteurs canadiens dans le domaine aérospatial militaire. Le réarmement auquel se livrent actuellement les Américains a engendré une conjoncture favorable, même si les possibilités de l'industrie canadienne ne sont peut-être pas tout à fait à la mesure des nouveaux besoins du marché américain de l'électronique et des missiles. L'Association des industries aérospatiales du Canada a récemment exhorté le gouvernement fédéral d'insister à nouveau sur la nécessité d'obtenir des marchés militaires stables dans le domaine aérospatial.

L'industrie aérospatiale canadienne se concentre à Montréal, dans le sud de l'Ontario et, dans une moindre mesure, à Winnipeg. Le tableau suivant donne la répartition régionale des ventes et des emplois en 1980.

TABLEAU 21
INDUSTRIE AÉROSPATIALE CANADIENNE

	Ventes		Emplois	
	Millions	%	Milliers	%
Atlantique	9	0,4	0,3	0,7
Québec	983	48,0	19,7	46,0
Ontario	919	45,0	19,6	46,0
Ouest	130	6,0	3,4	8,0

Les entreprises ont été poussées à se spécialiser dans des gammes de produits exportables par le biais de programmes et de politiques visant à la fois l'offre et la demande. Des programmes fédéraux de soutien des investissements technologiques et d'équipement, par exemple le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense et les prêts garantis par le gouvernement, sont venus encourager l'industrie à se constituer une infrastructure de production répondant aux besoins du marché. Ces interventions ont permis de créer au Canada un milieu relativement propice au développement industriel en réponse aux imposants contrats des gouvernements — américain et européens — axés sur la mise au point de produits à vocation militaire, contrats qui produisent des retombées indirectes mais considérables sur le plan civil. Le potentiel industriel et technologique s'est également trouvé renforcé par la négociation d'accords de compensation dont s'assortissent les gros contrats d'achat d'aéronefs civils et militaires, ainsi que par la négociation d'un certain nombre d'accords de licences de technologie.

Au niveau de la demande, l'accès aux marchés internationaux a été facilité par la signature de plusieurs accords commerciaux portant à la fois sur les produits à vocation civile et militaire, accords qui ont permis aux firmes canadiennes de décrocher des contrats de sous-traitance, aux États-Unis principalement, à des conditions

compétitives. Aux termes des accords canado-américains de partage du matériel de défense, les fabricants canadiens de produits destinés à la défense (qui normalement ne sont pas des systèmes complets) peuvent faire affaire aux États-Unis sur un pied d'égalité avec les fabricants nationaux, l'objectif étant d'arriver à la longue à un «équilibre approximatif» des échanges de produits destinés à la défense. Cet objectif a généralement été atteint, même si les fournisseurs canadiens restent à la merci de l'appareil décisionnel complexe que les Américains ont mis en place pour tout ce qui concerne les achats dans ce domaine. La réorientation des achats militaires américains vers les missiles et les systèmes électroniques porte à conclure que, pour le Canada, les perspectives les plus intéressantes pourraient se présenter dans le domaine de l'avionique et de l'électronique militaire. Des ententes moins formelles encadrant les échanges de matériel militaire ont été conclues avec d'autres pays occidentaux à l'égard desquels la balance commerciale militaire du Canada accuse d'ailleurs souvent un important excédent en matériel militaire.

En 1980, les tarifs douaniers et les quotas frappant les importations d'aéronefs civils, de moteurs, de pièces détachées, d'avionique et de simulateurs de vol, de même que les réparations et les entretiens, ont été abolis par les États-Unis, les CE, le Japon, la Suède et le Canada suite à des négociations commerciales multilatérales. De nouvelles négociations destinées à élargir et à améliorer l'Accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils sont envisagées pour 1983. Cet accord international reconnaît que, lorsqu'il se porte acquéreur de gros appareils, un gouvernement peut fort bien insister pour que ses entreprises nationales puissent bénéficier, sur une base compétitive, d'un accès sans entrave à l'ensemble du marché de sous-traitance des gros constructeurs.

Le secteur aérospatial semblerait en assez bonne position pour ce qui est de ses stocks actuels de biens d'équipement, de ses possibilités technologiques et de son réservoir de main-d'oeuvre qualifiée. Vu l'importance critique de l'exportation pour l'industrie canadienne, le climat libéral qui caractérise actuellement le marché de l'aviation civile doit autant que possible être protégé et renforcé. À cet égard, il s'agirait notamment d'élargir la portée de l'Accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils. Le rythme auquel évolueront les progrès technologiques et l'aide gouvernementale sera un facteur clé dont dépendra ce secteur industriel s'il veut conserver et agrandir ses marchés. Pour que l'industrie puisse conserver un accès durable aux marchés d'exportation, le Canada devra sans doute tenter d'établir de nouveaux liens de coopération industrielle avec les principaux constructeurs européens, voire japonais, compte tenu de la croissance rapide de son industrie aéronautique.

Les possibilités ainsi que les modalités de financement des exportations deviennent également d'importantes composantes de la concurrence internationale dans certains sous-secteurs de l'industrie. Ayant pour objectif la pénétration de nouveaux marchés, certains pays exportateurs offrent des modalités de financement à des conditions privilégiées pour leurs exportations tant au Canada que sur des marchés tiers. Ces pratiques ont récemment compromis certains marchés qui s'ouvraient au Canada dans le domaine des avions légers et des simulateurs de vol. Pour que le développement de l'industrie aérospatiale canadienne puisse se poursuivre sur une base stable et saine, il est donc important que des limitations internationales soient

imposées aux pratiques de financement concessionnel des exportations, arme commerciale très efficace.

Industrie maritime et construction navale

Les activités industrielles à vocation maritime ont toujours été une composante importante de la croissance économique des provinces de l'Atlantique, du Québec et, dans une moindre mesure, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario (si le terme «maritime» s'étend également aux Grands Lacs). La construction navale et le radoub sont traditionnellement les activités principales dans ce domaine. La production a surtout été axée sur l'utilisation intérieure mais, à l'occasion, l'industrie a également travaillé pour les marchés d'exportation. Toutefois, l'exploitation des ressources marines, et notamment la prospection et l'exploitation du pétrole et du gaz au large de nos côtes, donnent actuellement naissance à une toute nouvelle génération d'industries axées sur la fabrication, le matériel et les services, l'avitaillement des plates-formes de forage, les navires avitailleurs, le matériel de production et de reconnaissance sous-marines ainsi que les submersibles télécommandés et pilotés.

Les conditions difficiles dans lesquelles se déroulent les activités en milieu marin donnent au Canada la possibilité de mettre au point, d'appliquer et de commercialiser dans le monde de nouvelles technologies, ainsi que les compétences acquises. De fait, les pays très actifs dans le domaine de la technologie marine ont toujours été fort sollicités sur les marchés internationaux. Depuis quelques années, des efforts considérables ont été consentis pour que le secteur canadien de la construction navale et les industries apparentées aient la possibilité d'accéder pleinement et compétitivement aux marchés des biens et services destinés aux activités de prospection et d'exploitation des ressources marines. En outre, les milieux intéressés s'inquiètent de plus en plus que les fournisseurs canadiens de biens et de services voient leur accès au marché offshore canadien entravé par le fait que le régime normalement appliqué aux importations ne touche pas les activités commerciales qui se déroulent au-delà de la limite des 12 milles.

Pour l'instant, le tarif douanier et l'évaluation en douane, de même que les règlements antidumping et les droits compensateurs ne s'appliquent pas aux activités en mer, alors que ce marché et toutes les perspectives qu'il offre font actuellement l'objet d'une concurrence internationale extrêmement serrée. Cet état de choses est tel qu'il est difficile de garantir aux producteurs canadiens, notamment dans le domaine des biens d'équipement, une protection efficace contre les importations préjudiciables faisant l'objet de subventions ou d'un dumping. L'industrie canadienne a également du mal à tirer profit des perspectives qu'offre le marché intérieur pour pénétrer les marchés mondiaux et bénéficier ainsi d'économies d'échelle. Par suite de cette situation, le gouvernement a annoncé son intention d'étendre le régime de douane et d'accise du Canada à la limite extérieure du plateau continental ou 200 milles marins, et de l'appliquer aux biens utilisés en rapport avec les activités d'exploration ou d'exploitation des ressources naturelles.

Quant à la construction navale au sens plus classique du terme, les perspectives d'un regain de pénétration des marchés d'exportation (27% en 1980 contre 60 % en 1975) restent minces pour les chantiers navals nationaux. Dans le monde entier, la construction navale a été considérablement influencée par des interventions gouvernementales de divers ordres comme les subventions directes à la production, les légis-

lations interdisant l'utilisation de navires d'origine étrangère pour le cabotage (notamment la Loi Jones aux États-Unis), la propriété d'État et les subventions à l'exportation, dont le financement concessionnel des exportations. À l'échelle mondiale, ces facteurs produisent une forte surcapacité, justement à un moment où la demande mondiale de navires de type classique accuse un ralentissement notable et où certains pays en voie de développement, comme la Corée, font leur apparition sur le marché fournisseur.

Afin d'améliorer les perspectives de l'industrie de la construction navale pendant les années 80, le gouvernement a également présenté de nouvelles mesures d'aide à la construction navale et une nouvelle politique de cabotage. Ces initiatives comprennent le maintien des subventions pour l'amélioration du rendement offertes actuellement dans le cadre du Programme d'aide aux constructeurs de navires, l'application uniforme du taux des droits de douane applicable aux navires et la prolongation de l'aide à la production offerte dans le cadre du Programme dans le cas des navires terminés et livrés d'ici le 1er juillet 1985. Par ailleurs, l'adoption des nouvelles politiques de cabotage encouragera les navires canadiens à participer davantage aux activités de cabotage et aux activités maritimes connexes.

En résumé, les perspectives offertes par le marché international de la construction navale classique laissent entrevoir une conjoncture qui restera incertaine et difficile, de même qu'une distorsion du marché de plus en plus inquiétante attribuable à l'envergure des interventions gouvernementales. Toutefois, des perspectives nouvelles et non négligeables dans toute une gamme de nouveaux secteurs maritimes de pointe s'ouvrent sur le marché intérieur ainsi que, dans une certaine mesure, sur les marchés internationaux hyperconcurrentiels.

Électronique

La révolution de l'électronique va bon train. Les produits de l'industrie électronique envahissent tous les domaines de l'activité humaine. Tous les secteurs industriels doivent introduite la technologie dans leurs produits, dans leurs ateliers de production ainsi que dans les bureaux, sous peine de risquer de perdre leur place sur le marché au profit de concurrents plus rapides à exploiter les avantages que peuvent leur donner l'utilisation des nouvelles technologies électroniques tant pour l'amélioration de la production que pour le relèvement de sa qualité. Les progrès technologiques enregistrés dans le domaine des semi-conducteurs, des fibres optiques et de la technologie numérique ouvrent la voie à toute une gamme de produits et de systèmes entièrement nouveaux qui, à leur tour, ouvriront de nouvelles perspectives tant aux producteurs qu'aux utilisateurs. Toutes les industries canadiennes sont des consommatrices en puissance de la technologie de l'électronique; les produits qu'elles fabriquent, les méthodes de fabrication, les bureaux administratifs ainsi que les activités de commercialisation et de communication y font appel. Toutes les entreprises, quelle que soit leur envergure, leurs secteurs d'activités ou leurs lieux d'implantation au Canada, ont la possibilité de tirer grandement parti des extraordinaires progrès que l'application de l'électronique permet au niveau de la productivité et de la compétitivité.

L'industrie de l'électronique est un secteur d'activité fortement internationalisé dont le chiffre d'affaires annuel est de 200 milliards de dollars. Si la croissance actuelle se maintient pendant les années 80, ce chiffre aura quadruplé d'ici 1990. Aucune entrave sérieuse ne semble s'opposer à cette croissance. Les exportations et les importations ont connu une croissance plus rapide que la production intérieure et, exception faite du Japon, de la France et des États-Unis, des niveaux de pénétration des importations de l'ordre de 40 à 50% n'ont plus rien d'extraordinaire. Même dans le cas des États-Unis et du Japon, qui représentent plus de 50% de la demande mondiale, les importations s'établissent à un niveau absolu très élevé. De même, un pourcentage élevé de la production intérieure est destiné à l'exportation.

TABLEAU 22

ÉLECTRONIQUE—PRODUCTION ET COMMERCE INTERNATIONAUX

	Importations en % du MIA			Exportations % des expéditions		
Pays	1965	1975	1980	1965	1975	1980
Canada	36,0	53,6	71,1	20,2	34,8	54,0
États-Unis	3,6	13,7		7,9	19,8	
RFA	24,3	48,6	46,4	37,5	57,8	49,8
Grande-Bretagne	21,1	45,1	46,5	29,8	46,3	44,5
France	26,0	32,5	40,8	24,3	28,6	33,2
Japon	8,1	7,5	11,1(1979)	23,7	27,84	43,9(1979)

Notre industrie de l'électronique est minuscule à l'échelle mondiale, mais il existe déjà au pays un potentiel technologique important et les perspectives qui s'ouvrent dans ce domaine sont à la portée de tous. Les avantages directs que le Canada pourrait retirer de ces possibilités s'il investissait dans la technologie et sa commercialisation seraient une croissance du niveau d'emploi dans les professions hautement qualifiées, un regain d'activités économiques et une amélioration des résultats commerciaux dans le secteur des produits finis ouvrés. Toutefois, ne serait-ce qu'à cause de la simple envergure des perspectives qu'offre l'électronique, nos fabricants ne seront probablement pas en mesure d'alimenter le marché pour toute la gamme des produits possibles. Le Canada devra se spécialiser dans les secteurs où il est en position de force, là où les perspectives sont raisonnablement séduisantes et où les avantages d'une synergie utilisateur/producteur sont les plus intéressants. Les télécommunications, l'automatisation des services de bureau, les circuits intégrés, le matériel destiné aux procédés industriels, de même que les logiciels et les services connexes sont parmi les secteurs les plus prometteurs à cet égard.

Le secteur du *matériel de télécommunications* est le champion de l'industrie canadienne de l'électronique. Sa performance découle en partie des liens qui existent entre les producteurs et les fournisseurs de services — compagnies de téléphone — CNCP Télécommunications, Télésat Canada — qui comprennent les besoins des utilisateurs et peuvent aider ces derniers à appliquer la technologie existante. Notre réseau national de communications est déjà étendu en plus d'être moderne et compatible avec les nouvelles technologies; à l'échelle mondiale, le Canada est un pionnier

pour ce qui est de la mise au point des nouveaux systèmes et matériels de communication. La demande et la production de matériel de télécommunication ont toutes deux connu une croissance rapide au Canada.

TABLEAU 23

CROISSANCE DU SECTEUR DES COMMUNICATIONS ET DE SES COMPOSANTES

(en milliers de $)

	1975	1980
Exportations	389	1 041
Importations	551	1 594
Expéditions	1 368	2 319
Marché intérieur	1 530	2 872
Exportations, pourcentage des expéditions	28%	45%
Importations, pourcentage du marché intérieur	36%	55%

L'industrie canadienne des télécommunications connaît elle aussi certains changements fondamentaux essentiellement influencés par la technologie et attribuables aux progrès réalisés dans le domaine de la micro-électronique, des communications par satellite, des fibres optiques, de la transmission numérique et de la commutation. Toutes ces innovations laissent présager une fusion des technologies de l'informatique et des communications et entrevoir l'apparition de nouveaux services de communication complexes destinés au consommateur comme à l'entreprise (par exemple les systèmes de vidéotexte, les communications entre systèmes de traitement de textes et les vidéo-conférences). En outre, cette technologie entame petit à petit les monopoles traditionnels détenus par les compagnies de téléphone et aplanit les obstacles qui s'opposaient jusqu'à présent à l'arrivée de nouveaux fabricants sur le marché des télécommunications, avec pour conséquence des pressions de plus en plus vives pour que l'offre de matériel de télécommunication soit davantage ouverte à la concurrence.

Parallèlement à cette évolution rapide des nouvelles technologies et des nouveaux produits, certaines décisions rendues récemment par le CRTC ont entraîné une déréglementation du marché canadien des télécommunications. Le marché des terminaux (ou des interconnexions), jusque là le domaine exclusif de quelques entreprises seulement, est désormais ouvert à la concurrence. Au Canada, cela signifie que n'importe qui peut acheter auprès d'un fournisseur indépendant et relier au réseau téléphonique public son propre matériel de télécommunication, par exemple des combinés téléphoniques et des consoles PBX, si ce matériel est conforme aux normes canadiennes officielles. Les stations de captage au sol des signaux émis par satellite qui, auparavant, ne pouvaient être exploitées que par les entreprises de télécommunication homologuées, sont désormais à la portée d'un plus grand nombre d'utilisateurs commerciaux et institutionnels. Tout en offrant de nouvelles perspectives aux fabricants nationaux de matériel de télécommunication, cette déréglementation va également se traduire par une intensification des pressions exercées sur le marché intérieur par les produits importés.

Aux États-Unis, la déréglementation a également modifié la position concurrentielle traditionnelle des entreprises américaines. La déréglementation a commencé au milieu des années 70 par le marché des interconnexions, et elle devrait se poursuivre dès que le Congrès et les tribunaux auront statué. Ainsi, l'intégration verticale de l'ATT, de la Western et des Laboratoires Bell va non seulement se poursuivre, mais elle va être libérée des anciens règlements qui, jusqu'alors, avaient empêché ces entreprises de pénétrer pleinement les marchés américains et étrangers. Suite à un jugement parallèle, la firme IBM peut désormais également pénétrer le marché des télécommunications. La déréglementation aura pour effet, dans les années 80, de rendre les entreprises américaines extrêmement dynamiques sur les marchés internationaux. Les États-Unis exercent également des pressions pour faire ouvrir certains marchés relativement protégés en Europe, au Japon et dans d'autres pays. En décembre 1981, les États-Unis ont signé avec le Japon un accord aux termes duquel le marché de la Nippon Telephone and Telegraph Corporation et le marché japonais de l'interconnexion seront désormais accessibles sur la base de la nation la plus favorisée. Les Américains tentent actuellement de convaincre certains de leurs principaux partenaires commerciaux de signer un accord multilatéral du même ordre pour libéraliser le marché des terminaux et du matériel de branchement. Le Congrès américain exerce également certaines pressions afin d'obtenir, pour les exportateurs américains, un meilleur accès aux marchés des télécommunications grâce à certaines clauses de «réciprocité» portant par exemple sur les politiques en matière de location de satellites et sur les échanges transfrontières de données par satellite. Les initiatives internationales engagées pour arriver à un accord sur les normes en matière de réseaux de télécommunication déboucheront également, dans les années 80, sur un marché international plus ouvert à la concurrence. Lorsque le principe d'un tel accord aura été largement reconnu, les entreprises multinationales pourront plus facilement offrir à un marché beaucoup plus vaste des systèmes complets ou des gammes complètes de matériels compatibles. Dans cette perspective, les toutes prochaines années seront critiques dans ce sens que le Canada devra établir sa présence sur les principaux marchés d'exportation en croissance, comme par exemple les pays bordant le Pacifique. Cette tendance aura probablement pour corrolaire que les petites entreprises auront de plus en plus de mal à conserver et à exploiter leurs micro-marchés car ceux-ci intéresseront sans doute de plus en plus les multinationales.

Dans ces conditions, il est plus important que jamais de maintenir et d'étoffer davantage le potentiel déjà acquis par le Canada dans les grandes technologies que sont les fibres optiques, le matériel PBX souple de la troisième génération utilisant des techniques de pointe comme la commutation rapide, la commutation numérique centrale, les composantes micro-électronique de type VLSI, les satellites et les stations de réception terrestre ainsi que les transmissions par laser. Pour que l'industrie canadienne puisse réaliser son plein potentiel et obtenir de bons résultats de vente, il est fondamental que le gouvernement encourage la R-D industrielle par le biais de certains programmes d'expansion des exportations et d'aide à l'accroissement de la productivité par la technologie. Parallèlement, les organes réglementaires nationaux comme le CRTC et la Commission des pratiques restrictives du commerce devront, dans leurs décisions, peser toutes les conséquences industrielles et commerciales de cette nouvelle expansion. De même, l'expertise des laboratoires du gouvernement constitue une ressource précieuse qui peut servir à appuyer le développement techno-

logique et les objectifs commerciaux du Canada. Par exemple, le travail pionnier du ministère des Communications dans le développement de systèmes vidéotexte (Telidon) et de communications par satellite a stimulé l'expansion de l'industrie nationale et contribué à faire connaître ses produits dans le monde.

Depuis une dizaine d'années, l'*industrie canadienne de l'ordinateur et de la machine de bureau* a connu une rationalisation et une spécialisation beaucoup plus poussées. La croissance des importations comme des exportations a été beaucoup plus rapide que celle du marché intérieur ou des expéditions, ce qui traduit une internationalisation accrue de l'industrie de même qu'un réalignement de celle-ci sur la spécialisation et la rationalisation des gammes de production par les entreprises mères et leurs filiales. À l'heure actuelle, le marché intérieur est alimenté à plus de 95 % par les importations et plus de 90 % des expéditions canadiennes d'ordinateurs et de machines de bureau sont destinés à l'exportation, ce qui fait que cette industrie est la plus internationalisée après celle de l'automobile. Toutefois, son déficit s'élargit de plus en plus rapidement. Atteignant $1,8 milliard en 1981, il était l'un des plus lourds dans tout le secteur manufacturier.

À l'échelle mondiale, la production d'ordinateurs a entraîné sur le long terme une diminution de la valeur ajoutée au matériel informatique proprement dit et une augmentation de la valeur ajoutée au logiciel alimentant ce matériel. Jusqu'à il y a cinq ans, le coût des systèmes d'ordinateur pouvait être composé jusqu'à 80 % du coût du matériel contre 20 % seulement pour le coût du logiciel. La plupart des experts s'accordent à dire que, d'ici la fin de la décennie, ces pourcentages seront complètement inversés. Chaque progrès enregistré dans la technologie des composantes (transistors, circuits intégrés, puis intégration à grande échelle) a entraîné une diminution du coût de production du matériel informatique. Le coût des systèmes informatiques logiques diminue en moyenne de 25 % par année, et le coût des mémoires de l'ordre de 40 % par année.

Bon nombre des principales entreprises multinationales souffrent actuellement d'un marasme qui entrave la croissance du potentiel productif et des niveaux d'emploi dans le domaine du matériel informatique et ce, malgré un accroissement rapide — 19% par an en moyenne à l'échelle mondiale — de la production et des ventes. La diminution du prix de revient, la miniaturisation des produits et l'automatisation des infrastructures (conception et fabrication assistées par ordinateur) ont créé dans certaines entreprises une capacité de production excédentaire. Cette situation, observable à l'échelle internationale, porte à conclure que les perspectives d'une augmentation des investissements et des niveaux d'emploi au Canada dans le secteur des ordinateurs et des machines de bureau pourraient fort bien connaître certaines limites. Toutefois, dans le secteur du logiciel, les logiciels de série ont tendance à remplacer les logiciels sur commande, et il semblerait qu'une industrie locale vigoureuse puisse se développer. De fait, on estime que 140 entreprises canadiennes, le plus souvent gérées au Canada, tirent déjà le plus clair de leurs rentrées attribuables à la valeur ajoutée de la vente de logiciels et de systèmes TED spécialisés. On s'accorde généralement à dire que, pour pouvoir percer sur le marché du «bureau de l'avenir», les fournisseurs devront être en mesure d'offrir des systèmes complets, c'est-à-dire à la fois le matériel, le logiciel et les services de communication. Les politiques et les programmes canadiens des années 80 axés sur l'expansion industrielle

devront faire en sorte que l'industrie canadienne soit en mesure de répondre à cette tendance à la production de systèmes complets. Ainsi, alors que Télidon avait originellement été conçu comme un service interactif d'information à domicile, il devient de plus en plus apparent que ce matériel doit plutôt être envisagé comme la base de réseaux interactifs d'information pour l'entreprise et que c'est ce secteur qui représentera son marché initial, voire majeur.

Au Canada, les ordinateurs coûtent un peu plus cher qu'aux États-Unis. Ce facteur-coût supplémentaire a des conséquences importantes pour la plupart des utilisateurs canadiens, et notamment les milliers d'entreprises canadiennes qui envisagent l'ordinateur et les systèmes modernes de bureautique comme l'un des éléments fondamentaux d'une augmentation de la productivité et d'une diminution du coût des services de bureau. Compte tenu du fait que le secteur canadien de l'ordinateur et de la machine de bureau est un secteur spécialisé et axé sur l'exportation, il a été avancé que les tarifs douaniers imposés actuellement au Canada ont peut-être pour effet de freiner l'accroissement de la productivité industrielle. Simultanément, les tarifs douaniers imposés par les pays étrangers ont tendance à décourager les investissements au Canada.

Pour pouvoir conserver ou améliorer leur position concurrentielle, les utilisateurs canadiens de matériel électronique, dont beaucoup travaillent surtout pour l'exportation, doivent pouvoir avoir accès à la *micro-électronique* de pointe. Jusqu'à présent, on a plutôt eu tendance à sous-estimer les perspectives s'offrant au Canada dans le domaine de la fabrication de composantes micro-électroniques en raison des frais d'importation, de l'envergure des fournisseurs étrangers déjà implantés et de l'échec que notre pays a connu au milieu des années 70 lorsqu'il avait tenté une percée en force dans ce secteur. Toutefois, dans la mesure où une partie de la technologie de la micro-électronique s'axe de plus en plus sur la production de puces de «demi-série» pouvant être modifiées ou spécialisées selon les besoins de l'utilisateur, des pays comme le Canada peuvent jouer un rôle dans la technologie de base de la révolution de l'électronique. Une présence canadienne dans le secteur des circuits intégrés permettrait certains efforts au niveau de la conception du matériel proprement dit, parallèlement aux progrès réalisés dans le domaine des circuits intégrés, et favoriserait conséquemment les activités de mise au point de circuits répondant aux besoins des utilisateurs finals. À ce titre, il est de plus en plus indispensable que les fabricants de puces prêtent leur concours au niveau de la conception des produits.

L'industrie canadienne de l'électronique militaire et de l'avionique a un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 600 millions de dollars dont les exportations représentent 80 pour cent. Il s'agit d'une industrie de pointe dont 6 à 8 % du chiffre d'affaires est réinvesti dans la recherche et le développement. Ses perspectives commerciales dépendent étroitement des politiques en matière de défense et d'accords comme les accords canado-américains de partage de la production du matériel de défense. Ces accords ont jusqu'à présent aidé le Canada à assurer dans l'ensemble l'équilibre de sa balance des échanges militaires avec les États-Unis, même si depuis quelques années cet équilibre a été rompu par certains gros achats de défense consentis par le Canada. En outre, on a également assisté à une érosion «endémique» de cet équilibre suite aux pressions du Congrès pour limiter l'accès au marché du Département américain de la défense (interdiction des achats étrangers, amendement Bayh, fabrica-

tion hybride exclusivement américaine, etc.). Le Canada enregistre un excédent dans ses échanges avec d'autres partenaires commerciaux, mais ces excédents risquent de disparaître d'ici la fin de la décennie si nos partenaires exigent des «compensations» pour leurs achats à caractère militaire. L'amélioration de notre performance en matière de R-D deviendra aussi un facteur important.

Services

Le commerce international des services, qui reçoit de plus en plus d'attention depuis quelques années, pourrait devenir une importante question de relations commerciales ainsi qu'un défi au développement de nos exportations pendant les années 80. Depuis deux ans, des groupes des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que du secteur privé examinent les intérêts du Canada en prévision d'une future étude internationale des questions complexes que pose ce commerce des points de vue des concepts, de l'analyse sectorielle et de l'établissement des politiques.

Les nations commerçantes reconnaissent depuis longtemps l'importance des «invisibles», dont les exportations de services, pour la tenue de leur compte courant. De même, les importations de service peuvent apporter des contributions essentielles au développement économique national. On réclame une libéralisation du commerce des services en alléguant qu'une plus grande internationalisation de ce commerce par le mécanisme du marché pourrait avantager toutes les nations par le biais de la spécialisation. Toutefois, les fonctions liées aux secteurs des services connaissent de grandes différences attribuables à des régimes réglementaires nationaux et internationaux fortement différenciers.

Le plus récent effort en vue de discussions internationales sur le commerce des services au sein de l'OCDE et du GATT a été fait par les États-Unis, pays qui réclame fortement une action multilatérale pour contrer ce qu'il perçoit comme des obstacles à l'accroissement de ses exportations de service. La plupart des pays développés reconnaissent l'importante contribution des services à l'économie internationale et ont été disposés à soutenir une étude de la faisabilité d'une plus grande coopération multilatérale dans le domaine des services, domaine où les règles et les mécanismes de règlement des différends sont sensiblement moins développés que dans celui des biens. Les pays en voie de développement sont nettement moins disposés à accepter une discussion des activités de services internationaux au sein d'organismes comme le GATT, suggérant plutôt que la question de services sont mieux traités par des institutions techniques. Il reste à voir si et comment la coopération internationale pourra être renforcée de façon à faciliter la solution des problèmes que pose ce type de commerce. Le programme d'étude approuvé lors de la réunion ministérielle du GATT de novembre 1982 donnera probablement un nouvel élan à ses efforts.

Une récente étude du gouvernement sur le commerce des services a conclu que le Canada a d'importants intérêts d'exportation dans certains secteurs des services, et qu'il a aussi certains points faibles en tant qu'important importateur net de services et que pays hôte des investissements étrangers directs. L'étude suggérait la nécessité d'une présence canadienne bien informée et active pour promouvoir nos intérêts multilatéraux et bilatéraux dans le commerce des services. Mais il nous reste à rassem-

bler les données de base à étudier l'économie nationale des services, à recenser et à développer nos secteurs de service dont les exportations sont les plus prometteuses et ce, dans un environnement commercial mondial de plus en plus compétitif.

L'économie de services

Les services peuvent être décrits comme des intangibles produits pour la vente ou la distribution par le mécanisme du marché ou par le biais d'institutions ou de programmes de l'État. On y retrouve les services personnels et de distribution, les services techniques et commerciaux, les services de consultants, les services bancaires et d'assurance et les autres services financiers, les services de transport et de communication, les services d'éducation, de santé et de culture, ainsi que l'administration gouvernementale et publique.

Une école de pensée économique fait depuis longtemps une distinction entre les biens et les services alléguant que les activités de production de biens sont «productives» alors que les activités de production de services sont «improductives». Toutefois, on ne cesse de reconnaître davantage le rôle vital des services dans les économies nationales. Certains problèmes conceptuels et techniques ont également fait des services un secteur négligé, malgré son importance. Par exemple, il existe de vastes différences entre les fonctions liées aux secteurs des services et entre celles des régimes réglementaires nationaux et internationaux qui encadrent ses activités. De plus, il existe des relations différentes entre les biens et les services selon les secteurs: certains services clés n'ont pas de relation à des biens (par ex., nombre de services bancaires, l'assurance-vie et des services professionnels comme la comptabilité, le droit et la médecine, les télécommunications, le traitement des données et les déplacements). D'autres services par contre se substituent à des biens (par exemple, le franchissage, l'affrètement, la location ainsi que la réparation et la maintenance) alors que d'autres viennent compléter le commerce des biens (par ex., la navigation maritime, la manutention et le stockage ainsi que les activités bancaires et d'assurance liées aux biens). Enfin, certains services sont incorporés dans des biens (par ex., les rubans d'ordinateur, les pellicules cinématographiques et les livres).

D'autres complications découlent de la nature des services, le transfert d'un service supposant généralement une liaison étroite entre «producteur» et «consommateur»; ces activités peuvent se mener par le biais des services nationaux faisant l'objet d'un commerce international ou, pour une raison ou une autre, par l'établissement d'une filiale à l'étranger afin de mener les affaires d'une façon plus économique. C'est ainsi que le commerce des services peut se transformer en question d'investissement. Les activités des entreprises multinationales nous donnent un exemple de commerce complexe de services menés par des établissements implantés à l'étranger. Dans ce cas, les achats et ventes de services intra-société peuvent biaiser l'image qu'on se fait de transactions que l'on aurait si ces achats et ventes étaient faits en toute indépendance. Autre facteur qui vient compliquer l'analyse des services dans l'économie nationale et internationale: la pauvre couverture statistique des activités de service comparativement aux données disponibles pour les biens.

Les services comptent pour une part de plus en plus large de l'ensemble des activités économiques des pays développés, malgré les changements qui ont vu certains

secteurs de services s'accroître sensiblement et d'autres chutés depuis quelques décennies. Le Canada est l'une des économies les plus fortement axées sur les services: 65 pour cent de son PNB et à peu près la même proportion du nombre total des emplois sont générés par les services. Plus de 80 pour cent des nouveaux emplois créés au Canada depuis dix ans l'ont été dans ce secteur.

La part globale des services dans le commerce mondial semble être restée plus ou moins constante (environ le tiers du commerce des marchandises) depuis les quinze dernières années. Mais d'importants changements ont été apportés à la composition et à l'orientation du commerce des services. Cette proportion exclut les services fournis par le biais de filiales établies. On a allégué que le commerce global des services aurait eu un taux de croissance plus rapproché de celui de l'économie globale si ce n'avait été des obstacles posés à ce commerce. Ce sont ces obstacles à l'accès au marché des services, qui ont été imposés pour diverses raisons historiques et politiques, qui font maintenant l'objet d'une analyse et d'une discussion internationale plus approfondie.

Le Canada et le commerce des services

Malgré l'importance du secteur des services pour l'économie nationale, la vocation commerciale du Canada se concentre sur le commerce des biens. En 1981, le Canada a exporté pour 84,2 milliards de biens et pour quelque 12 milliards de dollars de services «commercialisables»[1]. Pour la même période, les importations se sont élevées à 76,9 milliards pour les biens et à quelque 15 milliards pour les services commercialisables. Le déficit du Canada au titre des services commercialisables s'est accru en terme absolu entre 1971 ($0,8 milliard) et 1981 ($2,8 milliards), mais s'est maintenu à quelque un pour cent du PNB.

Les *recettes touristiques* canadiennes tirées des étrangers ont représenté $3,8 milliards en 1981; les paiements touristiques des Canadiens à l'étranger ont représenté $4,9 milliards pour la même année, de sorte que le compte-voyages du Canada a connu un déficit de $1,1 milliard en 1981. Au début des années 70, le compte-voyages du Canada était loin d'être aussi déficitaire. En 1971, par exemple, le déficit de ce compte n'était que de $0,2 milliard. Vers le milieu des années 70, il s'était pourtant accru considérablement pour atteindre un sommet de $1,7 milliard en 1978. Plusieurs facteurs ont été responsables de cette détérioration: mentionnons notamment la valeur relativement élevée du dollar canadien pendant cette période. Mais depuis quelques années, le compte-voyages s'est sensiblement assaini et son déficit a gravité autour du milliard de dollars.

Les recettes canadiennes au titre des *transports* ont atteint $4,3 milliards en 1981, alors que les paiements représentaient $3,8 milliards. Ainsi donc, le compte-transports du Canada a connu un excédent de $0,5 milliard en 1981. Au début des années 70, ce compte était légèrement déficitaire; vers le milieu des années 70, il

[1] Le compte courant comprend les opérations sur marchandises et sur invisibles. Les intérêts, les dividendes et les transferts constituent d'importants paiements et recettes sur invisibles mais ne devraient pas être considérés comme des services commercialisables. Parmi les grands services commercialisables, on retrouve les déplacements, le transport, les services d'affaires et le tourisme.

avait un déficit de $0,4 milliard. Mais il est excédentaire depuis 1978 et s'est amélioré chaque année jusqu'en 1981, dernière année pour laquelle on dispose de données complètes.

Les *autres services*, qui englobent les services commerciaux et personnels ainsi que les transactions gouvernementales, composent le reste des opérations au titre des services. En 1981, cette catégorie générait pour $3,9 milliards en recettes et $6,1 milliards en paiements. Le compte avait un déficit de $2,2 milliards. Si l'on exclut les transactions gouvernementales, son déficit n'était que de $1,6 milliard en 1981. Le compte des «autres services» est déficitaire depuis 30 ans, et ce déficit s'accroît en termes absolus. Si l'on exclut toutefois les transactions gouvernementales, il constitue depuis dix ans quelque 0,5 pour cent du PNB (en dollars courants et constants).

On dispose de peu d'information sur le compte des «autres services». Des enquêtes spéciales menées par Statistique Canada pour les années 1973 et 1977 ont révélé que les principales sources de recette étaient, par ordre d'importance, les services de consultation et autres services professionnels, les services de gestion et d'administration, les paiements au titre de la recherche et de la mise au point de produits, de redevances, de droits d'auteurs, de marque de commerce et de location de films, les services de gestion et d'administration, les frais spéciaux d'outillage et d'automobile, ainsi que la recherche et la mise au point de produits.

La *pénétration des services importés* est de loin la plus importante dans la catégorie des *services commerciaux*: elle représentait 15,9 pour cent en 1977; le même phénomène a été observé pendant toute la période 1961-1977. À l'autre extrême, les services personnels et autres services divers ne sont pratiquement pas touchés par la pénétration des importations. Les services de *communication* constituent la seule catégorie où les services importés s'accroissent, ce pourcentage étant passé de 0,5 pour cent en 1961 à 1,6 pour cent en 1977. Par ailleurs, les services de transport et d'entreposage ainsi que les services financiers, d'assurance et d'immobilier ont maintenu leurs parts d'importation à un niveau passablement stable sur la période 1961-1977, les deux catégories enregistrant respectivement un taux de pénétration de 2,7 pour cent en 1977.

Ce sont les services et de *transports* et d'*entreposage* qui ont été le plus *axés sur l'exportation*, bien que leur part ait graduellement diminué, passant de 10,2 pour cent en 1961 à 8,3 pour cent en 1977. Mais leur vocation à l'exportation reste sensiblement plus élevée que la pénétration des importations. Par contraste, la catégorie des services personnels et des autres services divers est celle qui a le plus faible taux d'exportation. Le coefficient d'exportation des *services commerciaux* a fluctué avec le temps, se situant entre 4,7 pour cent (en 1961 et 1973) et 7,2 pour cent (en 1965). Entre 1973 et 1977, période la plus récente pour laquelle des données sont disponibles, le taux d'exportation de ce secteur est passé de 4,7 à 6,2 pour cent. Toutefois, ce taux reste sensiblement moins élevé que le coefficient de pénétration des importations. Le secteur des *services de communication* est le seul à avoir vu son coefficient d'exportation augmenté sensiblement, passant de 0,9 pour cent en 1962 à 1,2 pour cent en 1977; mais cette progression ne rejoint toujours pas la tendance à la hausse de la pénétration des importations dans ce secteur.

TABLEAU 24

BALANCE DES PAIEMENTS INTERNATIONAUX DU CANADA: COMPTE COURANT

(en millions de dollars)
1981

Poste	Recettes	Paiements	Solde
Marchandises	84 221	76 870	7 351
Invisibles	15 247	29 505*	−14 258
«Services commmercialisables»	11 926	14 760	−2 834
Intérêts, dividendes, etc.	3 321	13 635	−10 314
Transferts	3 075	1 514	1 561
TOTAL	102 843	107 889	5 346

*englobe les retenues fiscales

Grandes composantes de notre secteur des services

Certains sous-secteurs des services étroitement liés au commerce des biens ou aux mouvements de capitaux ont été analysés dans les chapitres traitant des secteurs auxquels ils sont associés. Qu'il nous suffise ici de présenter brièvement certaines des grandes composantes du commerce des services.

Le transfert des connaissances et des compétences s'est avéré l'une des principales caractéristiques des services «commercialisables». Dans le secteur des *services de génie/construction* et des *services-conseils apparentés*, l'industrie canadienne a reçu pour $1,7 million d'honoraire en 1980 et employé quelque 42 000 personnes, surtout dans les catégories professionnelles. L'industrie dépend fortement de la conjoncture et est étroitement liée aux résultats économiques généraux. Le marché d'exportation s'accroît deux fois plus vite que le marché intérieur, et 20 pour cent des recettes des sociétés proviennent des honoraires d'exportation, une partie substantielle de ce montant étant généré par des programmes publics d'aide. L'industrie canadienne est dominée par un petit nombre d'entreprises importantes et concurrentielles au plan international. Il se forme de plus en plus d'entreprises en co-participation entre sociétés implantées au Canada et aux États-Unis afin d'établir une présence sur le marché américain ou d'obtenir des techniques non disponibles au Canada. Contrairement aux entreprises européennes ou japonaises, les entreprises canadiennes n'ont pas de liens verticaux de propriété avec les entreprises de construction ou de fabrication, bien que leurs relations avec ces entreprises aient toujours été étroites. Le secteur des services de génie/construction et des services-conseils apparentés est estimé avoir exporté pour quelque $340 millions de services en 1980, alors que les importations canadiennes totalisaient quelque 170 millions, sans compter les importations des filiales de multinationals dont les importations hausseraient considérablement le total.

Les *exportations* de services canadiens de génie-conseil se répartissent également entre les États-Unis, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Extrême-Orient et l'Afrique; elles sont devenues une source de plus en plus importante de recettes pour

certaines entreprises. L'expérience suggère que l'Industrie canadienne des services de conseils, qui s'appuie sur la capacité développée pour contribuer au développement des industries de ressource du Canada, à la capacité concurrentielle de décrocher de nouveaux marchés étrangers et de livrer une concurrence au Canada même pour des contrats de plus en plus complexes. Ses exportations sont sérieusement entravées par diverses mesures, dont le subventionnement des marchés auxquels se livrent certains pays développés et les PNI sur leurs propres marchés ainsi que sur ceux d'autres pays en voie de développement. Quatre-vingt pour cent des *importations* canadiennes déclarées proviennent des États-Unis; ses importations ont toujours été concentrées dans le secteur industriel apparentées aux projets pétroliers et gaziers.

Dans le domaine des *télécommunications*, la grande majorité des services est fournie par 15 compagnies de téléphone et par la CN/CT télécommunications. Téléglobe et Télésat agissent principalement comme «distributeurs» et ne traitent pas directement avec les clients. Le Canada est considéré comme un pionnier dans la fourniture d'installation et de service de télécommunication, nos entreprises d'exploitation ayant surmonté de grandes difficultés géographiques et s'étant davantage adaptées à la sophistication gransissante de la demande. Les services d'experts-conseils en télécommunication sont importants pour le Canada, et il se fait un «commerce» considérable de services de transmission de télécommunication entre le Canada et le reste du monde. Dans un climat global de technologie en pleine mutation, l'évolution du régime réglementaire du Canada et des États-Unis pourrait créer d'importantes possibilités de commerce de services de communications à valeur ajoutée.

Les *services d'informatique* sont un secteur où la demande s'accroît rapidement, alimentés par des changements technologiques rapides. On évalue que les importations et les exportations de services informatiques commercialisées en 1980 représentaient quelque $125 et $60 millions respectivement. L'écart entre les importations et les exportations de services et de programmation pourrait s'élargir considérablement dans les années à venir. Le Canada dispose toutefois d'une forte capacité de production et d'exportation dans certains domaines spécialisés. En raison de l'évolution rapide des marchés et de la technologie, le domaine des services informatiques exige une attention soignée en termes de promotion des exportations, de tendances des importations et d'arrangements réglementaires nationaux et internationaux.

Les *banques* canadiennes livrent une concurrence internationale: leurs opérations vont des bureaux de représentation aux pleins services bancaires offerts aux particuliers dans plus de 50 pays. Leurs activités étrangères englobent une participation dans les opérations bancaires intérieures de divers pays, ainsi que des activités «transfrontière» généralement moins réglementées que celles des succursales établies. Bien que les banques canadiennes rencontrent de nombreuses restrictions dans leurs opérations à l'étranger, les plus importants d'entre elles ont pu tirer jusqu'à 40 pour cent de leurs recettes de leurs opérations à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Europe de l'Ouest.

L'environnement international dans lequel évoluent les institutions financières canadiennes connaît actuellement une transformation radicale, notamment attribuable à l'internationalisation croissante des services bancaires par le recyclage des

pétro-dollars, à la croissance des multinationales ainsi que du commerce et des investissements internationaux, à la vive concurrence qui se livre sur les marchés financiers nationaux et internationaux, aux progrès des techniques informatiques ainsi qu'aux niveaux et à l'instabilité des taux d'intérêt. De façon plus précise, les différences qui ont toujours existé entre les institutions financières commencent à s'atténuer. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des États-Unis. Les activités internationales des banques canadiennes et des autres institutions financières apportent une contribution importante aux exportations canadiennes de services complexes à forte valeur ajoutée et offrent des possibilités de nouvelles exportations.

Les services de *transport* accusent un petit excédent au titre des transactions internationales, mais le phénomène est largement attribuable à la contribution du transport intérieur aux statistiques canadiennes du commerce international. Le commerce des services de *transport aérien* est fortement réglementé par des traités internationaux, dont la convention de Chicago, par l'IATA et, de façon plus précise, par les traités bilatéraux. En ce qui concerne le transport maritime, le Canada, sans disposer d'une importante flotte de haute mer, dépend de la concurrence sur le marché pour s'assurer que les Canadiens disposent de services de navigation viables et économiques. Le Canada partage généralement avec les autres pays développés un désir de limiter la fragmentation du transport maritime international et d'éviter la discrimination fondée sur le pavillon. En ce qui concerne les activités canadiennes de cabotage, quelque 95 pour cent du tonnage est transporté sur des bâtiments battant pavillon canadien. La Jones Act des États-Unis, selon laquelle les activités américaines de cabotage doivent recourir à des transporteurs et à de l'équipement nationaux, continuent d'affecter les entreprises canadiennes qui pourraient réparer et avitailler les bâtiments américains au Canada. Il existe d'importants services de *camionnage* transfrontaliers entre le Canada et les États-Unis, question qui a récemment engendré des frictions bilatérales et qui a été réglée à la satisfaction des deux pays.

Les exportations et les importations de services d'*éducation* et de *santé* sont deux secteurs intéressants du point de vue du commerce des services. Le commerce des services d'éducation comprend l'éducation des étudiants étrangers dans des écoles publiques ou privées canadiennes ainsi que les mécanismes de transfert selon lesquels des étudiants canadiens peuvent se rendre à l'étranger. Les pays développés livrent une concurrence de plus en plus vive pour obtenir les marchés d'éducation des pays en voie de développpement, mais la demande reste importante. Une partie de cette demande est comblée par les programmes d'aide du Canada. Toutefois, on a suggéré qu'il existe d'importantes possibilités d'élargir nos exportations de services d'éducation et de santé vers les pays en voie de développement sur une base commerciale.

Les *industries culturelles* canadiennes occupent une large place dans le secteur des services intérieurs. La culture, sous ses diverses expressions, est maintenant la quatrième plus importante source d'emploi au Canada; on évalue qu'elle représente $65 milliards et qu'elle emploie plus d'un million de Canadiens. Mais il faudrait procéder à une analyse beaucoup plus serrée pour déterminer précisément l'importance économique et les incidences du secteur culturel. Ce n'est que depuis dix ans, et surtout depuis ces dernières années, que l'on accorde autant d'attention à l'importance et au potentiel industriel et économique des arts et des industries de la culture.

Le secteur culturel est diversifié, et il est manifeste que toutes ses composantes ne se prêtent pas facilement au commerce. Les arts visuels de l'interprétation ont par exemple des possibilités d'exportation limitées, alors que la production cinématographique et télévisuelle, les enregistrements sonores, les livres et les périodiques ont de grandes possibilités. Mais il est bien entendu qu'une partie de ce potentiel repose sur des biens. Les composantes du secteur culturel qui ont des possibilités de commerce limitées conservent toutefois leur importance dans le contexte plus large de la politique étrangère. Les activités, les échanges et les accords culturels peuvent générer d'importants avantages commerciaux, économiques et politiques.

En ce qui touche les importations, le Canada a l'un des plus forts niveaux de pénétration de la culture étrangère, ce qui a des incidences qui transcendent nettement le domaine culturel. La domination qu'exerce la culture étrangère sur le marché intérieur fait que les Canadiens ont de la difficulté à livrer une bonne concurrence à l'intérieur même de leur pays et vient compliquer l'élaboration des politiques. Le Canada est le grand débouché pour la télévision américaine, les réseaux canadiens étant ceux qui paient le plus cher pour diffuser des programmes américains. Les réseaux américains, d'autre part, importent moins de 2 pour cent de leur programmation, dont une toute petite partie du Canada. Bien qu'il s'agisse manifestement d'une question importante, la programmation télévisuelle n'est que l'un des exemples de la domination culturelle étrangère du marché national et du manque de réciprocité dans les échanges de produits culturels entre le Canada et les États-Unis. On peut dire la même chose des industries du film, des enregistrements sonores et de la publication.

Le Canada jouit de la compétence créative, administrative et technique requise pour offrir une solution de rechange vitale et viable à la présence culturelle étrangère. Le renforcement de son infrastructure culturelle donnera inévitablement au Canada la possibilité d'obtenir de nouveaux débouchés à l'étranger. Les éléments non industriels du secteur culturel pourrait être davantage intégrés au contexte des relations culturelles internationales en vue d'atteindre des fins culturelles; il en résulterait des avantages commerciaux, économiques et politiques. Les composantes industrielles de ce secteur méritent également d'être explorées davantage pour ce qui est de leur potentiel d'exportation, et elles devraient elles aussi être éventuellement en meilleure position pour saisir les possibilités qui s'offrent à l'étranger.

Chapitre V

ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA

> . . . lorsqu'ils se traduisent dans des règles convenues par deux ou plusieurs États, les engagements internationaux au plan de la politique économique exercent de profondes influences sur les économies nationales; ces influences sont tellement importantes qu'elles sont indispensables à la sauvegarde de la démocratie. Ces engagements garantissent en dernière instance la coordination et la compatibilité des politiques économiques purement nationales. Ils constituent la base à partir de laquelle le gouvernement peut jouer son rôle d'arbitre et établir un équilibre équitable et efficace entre les différents intérêts économiques nationaux: producteurs et consommateurs, industries d'exportation et industries faisant la concurrence aux biens importés, sans oublier les différentes branches particulières de l'industrie.
>
> **Arthur Dunkel**
> Directeur général du GATT

La politique commerciale englobe la mise au point d'initiatives, de réactions et d'autres activités visant à protéger et à améliorer l'accès aux marchés étrangers, à gérer les interactions qui existent entre les questions de politique nationale et internationale et à maintenir un cadre économique et réglementaire national susceptible de renforcer les relations commerciales internationales du Canada ainsi que la compétitivité de nos industries. Dans un sens plus large, on peut dire que la politique commerciale tient compte des conditions générales prévalant sur la scène économique et politique internationale et, en particulier, des développements et tendances qui influent directement sur les intérêts commerciaux du Canada et la performance économique de notre pays. Dans la période de l'après-guerre, la politique commerciale canadienne visait essentiellement à favoriser et à maintenir un système commercial global ouvert disposant de mécanismes appropriés pour traiter des pratiques commerciales perturbatrices ainsi que des modifications des courants d'échanges.

La mise en oeuvre de la politique commerciale requiert un dialogue entre le gouvernement, les individus et les entreprises du secteur privé et d'autres paliers de gouvernement dont les intérêts sont directement touchés par des modifications de l'environnement extérieur. La politique commerciale requiert également des rapports continus avec la communauté internationale, la négociation et la mise en oeuvre de solutions aux problèmes qui se posent et la gestion de problèmes intéressant le Canada. La capacité d'élaborer et de poursuivre à l'échelle internationale la réalisation des objectifs cohérents de la politique commerciale canadienne dépend largement des dispositions constitutionnelles qui reconnaissent au gouvernement fédéral la compétence en matière d'élaboration et d'application de positions pour l'ensemble du Canada (pouvoir de réglementation des échanges et du commerce). Il convient de signaler également l'importance du maintien d'une structure organisationnelle appropriée au niveau gouvernemental ainsi que des mécanismes requis pour mener des consultations avec les parties intéressées, de manière à s'assurer que les mesures décidées et mises en oeuvre répondent aux intérêts canadiens.

Les activités du Canada en matière d'importation et d'exportation sont régies par un ensemble complexe de lois, de règlements et de programmes qui ont été conçus au fil des décennies pour répondre aux besoins des fabricants, des fermiers, des exportateurs, des importateurs, des travailleurs et des consommateurs canadiens. Pour déterminer l'adéquation de ces mesures, il suffit d'établir si elles contribuent à mettre en place une économie au sein de laquelle les Canadiens peuvent trouver des emplois intéressants et satisfaire leurs besoins en acquérant des biens et des services diversifiés à des prix compétitifs. Ce système a été régulièrement modifié et amélioré en fonction de l'évolution de la situation. La réglementation des importations est présentement soumise à une révision approfondie devant tenir compte des résultats des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round et des nouveaux besoins des producteurs canadiens. Le gouvernement a adopté une stratégie d'exportation élargie et complète dans le prolongement du rapport de la Commission Hatch paru en 1979. Notre participation aux négociations du Tokyo Round a constitué une pièce maîtresse de notre politique commerciale dans les années 70. Ce chapitre retrace l'évolution de la politique commerciale canadienne en soulignant particulièrement le régime applicable à nos importations. Le chapitre suivant étudiera le cadre institutionnel du développement et de la protection des marchés d'exportation du Canada.

Instruments de la politique tarifaire

Le Tarif des douanes a été promulgué par une loi particulière qui autorise le gouvernement à appliquer une taxe ou un droit de douane sur toute importation. La Liste A de cette loi énumère plusieurs milliers de produits répartis en douze groupes et établit le droit de douane applicable à chacun de ces produits en fonction du pays d'exportation. Cette annexe présente actuellement cinq niveaux différents de tarifs:

—*Tarif général*—le niveau le plus élevé; il s'applique aux rares pays qui ne sont pas membres du GATT et avec lesquels le Canada n'a pas signé d'accord commercial bilatéral (par exemple l'Arabie Saoudite, Oman, la Libye, l'Albanie, la Corée du Nord). Ce niveau n'a connu aucune modification depuis les années 30;

—*Tarif de la nation la plus favorisée (TNPF)*; ce niveau a été l'objet de réductions successives sous les auspices du GATT et s'applique à tous les membres du GATT ainsi qu'à d'autres pays avec lesquels le Canada a négocié des accords commerciaux bilatéraux; il s'applique donc à la grande majorité de nos importations;

—*Tarif de préférence britannique (TPB)*; ce niveau constitue un vestige du régime de la préférence impériale établi à Ottawa en 1932; il s'applique actuellement aux produits en provenance de certains pays membres du Commonwealth. En fait, seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande en bénéficient en vertu de dispositions conventionnelles et aux termes d'accords commerciaux bilatéraux. Il ne s'applique plus au Royaume-Uni et à l'Irlande, depuis leur entrée dans les CE et l'application aux exportations canadiennes du tarif extérieur commun plus élevé de la CEE, ni à l'Afrique du Sud.

—*Tarif de préférence générale (TPG)*; ce niveau s'applique à presque tous les pays en voie de développement et correspond au taux du TPB ou du TNPF

diminué d'un tiers, le niveau le plus bas étant celui qui est retenu. Il ne s'applique pas, toutefois, à toute une gamme de produits sensibles comme les textiles, les vêtements et les chaussures; et

—*R.-U. et Irlande*; il s'agit d'un tarif provisoire qui s'applique à ces deux pays en attendant la mise en application intégrale, prévue pour 1987, des réductions tarifaires décidées lors des négociations du Tokyo Round; à partir de cette date, ces deux pays bénéficieront du tarif NPF.

Les droits de douane peuvent être exprimés sur une base *ad valorem*, ou en termes spécifiques, ou en un mélange des deux. La plupart des droits de douane sont maintenant exprimés sur la base *ad valorem*, ce qui met en relief l'importance d'un système d'évaluation adéquat et approprié en vue du calcul des droits. Des droits spécifiques ne sont, dans une large mesure, appliqués qu'aux produits agricoles et aux textiles. Les droits applicables à toute une gamme de fruits et légumes des pays tempérés varient selon la saison; ainsi, au cours de la saison productrice canadienne, nos fruits et légumes sont protégés; pendant les autres périodes de l'année, ces produits agricoles sont admis chez nous en franchise de droit.

Il existe de grandes différences entre les niveaux de droits de douane appliqués actuellement. Un grand nombre de produits sont admis en franchise de droit, sauf quand ils proviennent de pays auxquels s'applique le tarif général; on peut citer notamment les produits tropicaux, une large gamme de biens intermédiaires et de nombreuses marchandises qui ne sont pas fabriquées au Canada. D'autre part, des tarifs pouvant atteindre 25% protègent une large gamme de biens de consommation sensibles, comme les vêtements et les chaussures. L'incidence moyenne du tarif sur l'ensemble des importations se situe présentement entre 4 et 5% et le taux moyen sur les biens imposables varie entre 12 et 13 pour cent. Le tarif des douanes ne constitue plus au premier chef une mesure proprement fiscale; il apporte toutefois une contribution importante à la masse des revenus du secteur public (environ 3 milliards de dollars par année).

Ces pourcentages illustrent bien le niveau nominal de protection tarifaire au Canada. Ils ne révèlent toutefois pas quel peut être le niveau réel de protection tarifaire. La distinction entre la protection tarifaire réelle et nominale peut s'expliquer comme suit:

> Un droit nominal sur l'extrant final de l'industrie permet au fabricant de hausser le prix auquel il vend son produit au pays même, tout en soutenant la concurrence des produits importés. Cependant, si des droits sont aussi imposés sur ses intrants de matériaux et de pièces d'équipement, ils en augmentent le coût pour le fabricant, peu importe qu'il les importe ou les achète au pays. Dans le dernier cas, le fournisseur peut aligner son prix sur le prix étranger en tenant compte en plus du droit de douane sur les importations. On appelle la «protection réelle» accordée au fabricant, l'effet net de la structure des droits nominaux sur le prix que le fabricant peut demander au pays pour ses produits, comparativement au prix qu'il doit payer pour ses intrants intermédiaires. C'est en somme l'effet sur sa valeur ajoutée.[1]

[1] James R. Melvin et Bruce W. Wilkinson, *Protection effective dans l'économie canadienne*, Conseil économique du Canada, Étude spéciale nº 9, 1968, p.3.

Même si l'objet du présent cahpitre n'est pas de tenter de mesurer le niveau réel de protection tarifaire au Canada (les résultats de tentatives antérieures en vue de quantifier les niveaux réels de protection tarifaire ont toujours été interprétés avec prudence en raison de problèmes concernant les données et des faiblesses des différentes méthodologies utilisées), l'on peut affirmer qu'au Canada, comme dans d'autres pays, le niveau réel de protection dans divers secteurs est généralement supérieur aux niveaux nominaux. C'est ce que l'on reconnaît actuellement dans le cadre des discussions du GATT sur les problèmes commerciaux relatifs à «l'escalade des tarifs» dans certains secteues. Les résultats de ces discussions seront utiles lors de négociations tarifaires ultérieures.

La valeur imposable se calcule actuellement sur la base de la juste valeur marchande dans le pays d'exportation, c'est-à-dire le prix réclamé par le vendeur étranger aux fins de consommation domestique à un niveau du circuit de commercialisation qui correspond à celui de l'importateur canadien. En vue de s'assurer que l'importateur déclare une valeur en douane appropriée, la Loi sur les douanes (articles 35 à 44) établit des règles détaillées de calcul de la valeur en douane appropriée, en tenant compte de diverses circonstances. Lorsque la juste valeur marchande ne peut être déterminée en vertu des dispositions normales, la Loi prévoit l'application d'autres méthodes de calcul de cette valeur.

En plus des modifications tarifaires résultant de négociations commerciales multilatérales, d'autres changements sont effectués sur une base continue, généralement à la suite de démarches du secteur privé. De telles modifications sont apportées dans le cadre du budget ou par décret en conseil, selon les circonstances. Les modifications par décret en conseil portent sur des numéros tarifaires temporaires prévoyant une réduction ou une suppression complète des droits de douane sur les matières premières, les semi-produits et les composantes importés à des fins de traitement au Canada, ainsi que des remises des droits en vertu de la Loi sur l'administration financière. Au cours des dernières années, ces régimes particuliers ont de plus en plus été réclamés, particulièrement par les filiales canadiennes de sociétés multinationales étrangères qui font valoir que les tarifs douaniers canadiens et étrangers nuisent à l'obtention de mandats de production de certains biens par les unités de production installées au Canada. Une partie des remises de droits découlant de tels régimes sert habituellement à acquitter les droits américains frappant l'exportation aux États-Unis des produits fabriqués en vertu de tels mandats.

L'expression *remise de droit* se réfère à des décrets en conseil adoptés en vertu des dispositions de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière qui autorise le Gouverneur en conseil, sur la recommandation du Conseil du Trésor, à faire remise de toute taxe, de tout droit ou de toute peine lorsqu'on juge que cette remise est dans l'intérêt public. Les remises accordées en vertu de cette disposition peuvent être approuvées avant ou après que la taxe devienne due, ou elles peuvent être accordées sous réserve de certaines conditions.

Les décrets de remise de droits peuvent prendre plusieurs formes dont les principales sont les suivantes:

- Des remises ponctuelles sur les droits payés pour une expédition particulière, lorsque l'importateur a prouvé à la satisfaction du gouvernement que l'appli-

cation d'un droit de douane eu égard aux conditions qui ont entouré son importation lui poserait des difficultés financières ou engendrerait une iniquité compte tenu du traitement accordé à d'autres contribuables;

- Le remboursement de droits déjà payés, en fonction de certains critères que l'importateur connaissait, avant d'effectuer l'importation. À titre d'exemples, citons les remises de droits qui sont accordées sur une base annuelle aux entreprises canadiennes de conditionnement de fruits et légumes et qui se fondent sur la mesure dans laquelle les récoltes canadiennes n'ont pas permis à ces entreprises de conditionnement de recevoir les fruits et les légumes pour lesquels ils avaient déjà conclu des contrats. Il n'est pas possible de déterminer, avant l'importation, si les critères du programme sont satisfaits ou de calculer le montant de la remise de droits;

- Les décrets de remise d'application générale qui produisent les mêmes effets que toutes autres réglementations ou législations supprimant les droits de douane sur certaines catégories de marchandises ou certaines classes de transactions d'importation (par exemple les marchandises importées aux fins de traitement plus poussé au Canada et de réexportation). Les avantages découlant de telles décisions peuvent être réclamés par tout importateur au moment de son importation; et

- Les remises de droits qui s'appliquent à des catégories précises de biens importés par certaines classes d'importateurs qui, chaque année, doivent satisfaire certains critères de performance qui n'ont généralement aucun lien direct avec le fait même de l'importation. Les avantages de tels décrets peuvent être revendiqués au moment de l'importation, sous réserve de l'imposition d'une peine correspondant au paiement intégral des droits de douane, exigibles à une date ultérieure, si la vérification postérieure révèle que l'importateur n'a pas satisfait aux critères de performance. À titre d'exemple de tels régimes, citons les divers programmes de remise de droits qui ont été établis par les sociétés se livrant à la production d'automobiles et d'autres programmes semblables établis pour aider les fabricants canadiens d'autres marchandises (par exemple, les chargeurs frontaux) à rationaliser leur production en coopération avec des sociétés affiliées établies à l'étranger. On réclame généralement de l'importateur qu'il maintienne au Canada la production de certaines catégories de marchandises à un niveau déterminé s'il veut pouvoir bénéficier de l'entrée en franchise de produits finis devant compléter sa production canadienne ainsi que de composantes devant appuyer cette production.

Selon les régimes tombant sous la dernière catégorie, le fabricant est autorisé à importer des produits finis en franchise et à les revendre sur le marché canadien comme s'ils étaient imposables en raison du fait que ses concurrents, qui ne sont pas admissibles aux avantages du régime de remise de droits, doivent acquitter le droit de douane. Les fonds mis à la disposition des fabricants admissibles grâce à de tels régimes peuvent servir à diverses fins, notamment le paiement de droits de douane étrangers sur les exportations de produits finis pour lesquels le fabricant a reçu un mandat exclusif; ils peuvent servir également à compenser les écarts de coûts acceptés en vue de pouvoir produire au Canada plutôt que dans un pays étranger, ou une

réduction du prix à la consommation; ils ont pour objectif d'élargir la part du marché que détient un producteur établi au Canada. Si les tarifs appliqués au Canada aux produits importés et ceux appliqués à l'étranger aux exportations canadiennes sont les principaux désavantages qui nuisent, au niveau des coûts, à l'obtention d'un mandat de production au Canada, un accord intergouvernemental de libre-échange constituerait un moyen plus efficace d'encourager l'obtention de tels mandats, pour autant qu'il existe un encouragement économique ou autre à implanter au Canada une unité de production. En plus de leurs incidences financières pour le gouvernement, les régimes de remise de droits conçus en fonction du mandat de production d'une société donnée peuvent engendrer de sérieux problèmes au plan de l'équité vis-à-vis des fabricants canadiens concurrents et des fournisseurs de composantes dont la production prévoit l'application des droits de douane canadiens et étrangers en vigueur. Les régimes de remise de droits posent également d'importants problèmes au niveau des relations commerciales dans la mesure où nos partenaires commerciaux ont été amenés à critiquer de telles pratiques.

Le Canada n'a pas de *zone franche* mais possède en fait un certain nombre d'instruments de politique tarifaire pouvant être utilisés pour atteindre des objectifs essentiellement identiques. Une zone franche est une aire géographiquement définie et considérée, aux fins douanières, comme étant extérieure au pays où elle se trouve. Les importations de biens dans la zone se font en franchise de droits et de taxes; les exportations de produits de la zone vers un pays étranger sont évidemment frappées des droits et taxes de ce pays (le cas échéant), tandis que les expéditions provenant de l'extérieur de la zone et destinées au territoire douanier du pays où se trouve la zone seraient assujetties aux droits et taxes de ce pays comme si elles provenaient de l'extérieur. Les zones franches offrent deux types d'avantages aux fabricants qui s'y sont implantés:

1. élimination des droits de douane et des formalités douanières touchant les composantes importées qui seront incorporées à des produits destinés à l'exportation (ce qui permet d'éviter les intérêts qu'on aurait dû payer sur le capital d'exploitation qui aurait été normalement gelé sous forme de droit de douane en attendant le remboursement au moment de l'exportation du produit manufacturé); et

2. paiement différé des droits de douane sur les composantes et matériaux qui serviront à la production de marchandises devant être vendues dans le pays d'importation et, dans certains cas, réduction du taux de droit (lorsque le produit fini est imposable à un taux plus faible que celui applicable aux composantes).

Avec l'adoption en mars 1979 du décret de remise pour le traitement intérieur, la réglementation canadienne sur l'importation des marchandises et des matériaux devant servir à la production d'exportation est considérée comme offrant des avantages à peu près équivalents à ceux découlant de l'instauration d'une zone franche compte tenu du fait que le fonctionnement d'une telle zone entraîne lui-même certains coûts administratifs qui, en théorie du moins, devraient être imputés aux entreprises qui y sont implantées. Ce décret permet aux sociétés de fabriquer en entrepôts

douaniers des biens destinés à l'exportation sans avoir à immobiliser des fonds sous forme de droits de douane sur les composantes importées en attendant l'exportation des produits finis. En ce qui a trait au report ou à la réduction des paiements de droit sur les composantes importées et destinées à des marchandises devant être vendues sur le marché canadien, les règlements canadiens présentent un caractère plus libéral et plus souple que la réglementation des États-Unis, où l'on rencontre plusieurs zones franches. Le tarif canadien compte toute une gamme de positions temporaires en vertu desquelles des composantes et des matières devant servir à la fabrication au Canada peuvent être admises en franchise de droit. On rencontre moins souvent au Canada qu'aux États-Unis des cas où les tarifs douaniers frappant les matières premières et les semi-produits sont supérieurs aux taux applicables aux produits finis. Si le Canada permettait l'établissement de zones franches sur son territoire, il pourrait adopter une politique commerciale plus sélective et tenant mieux compte des impératifs du développement régional, dans la mesure où les pouvoirs publics seraient disposés à n'autoriser l'implantation de telles zones franches que dans certaines régions (désavantagées) du pays. Mais nous disposons d'autres instruments à cette fin, et on peut se demander si la politique tarifaire constitue un moyen efficace d'atteindre cet objectif.

Le Pacte de l'automobile signé entre le Canada et les États-Unis en 1965 constitue un exemple de politique tarifaire appliquée à un secteur particulier et visant à encourager la rationalisation d'une industrie canadienne. L'accord sur le commerce des produits de l'automobile prévoit, entre le Canada et les États-Unis, des échanges exempts de droits sous certaines conditions en ce qui concerne les pièces d'origine et les accessoires pour automobiles (à l'exception des pneus et des chambres à air), à l'exclusion toutefois des types spécialisés de véhicules à moteur (par exemple les camions d'incendie). Le Pacte vise principalement à élargir la part du Canada dans l'assemblage des voitures nord-américaines, dans la production de pièces et dans l'emploi, mais sans imposer de nouvelles charges aux consommateurs canadiens ou à notre main-d'oeuvre. Avant cet accord, l'industrie automobile canadienne se caractérisait par la production d'une large gamme de véhicules destinés à un marché relativement petit, d'où la production de petites séries et des coûts et prix sensiblement plus élevés que ceux pratiqués aux États-Unis. Les importations augmentaient rapidement tandis que nos exportations demeuraient très faibles.

La politique tarifaire a également été un instrument important dans le cadre des relations commerciales bilatérales du Canada. Par exemple, le tarif a été le principal instrument dans les négociations bilatérales avec des pays non-membres du GATT, particulièrement ceux d'Europe orientale. Ces pays n'ont généralement pas de tarif douanier ou, s'ils en ont un, son effet réel sur les courants d'échanges est à peine perceptible; il est donc très difficile d'évaluer les gains obtenus par le Canada sur ces marchés à la suite de négociations d'accords commerciaux. D'autre part, les gains des exportations de ces pays vers le Canada peuvent être clairement identifiés dans la mesure où nous leur accordons le traitement de la nation la plus favorisée. Les avantages découlant d'un tel traitement ont donc constitué un important instrument de nos efforts visant à obtenir de meilleures conditions d'accès à ces marchés pour les marchandises canadiennes.

Le tarif douanier dans les années 80

Pour se faire une juste idée du tarif douanier au cours de la prochaine décennie et du rôle qu'il est appelé à jouer, il faut tenir compte des *réductions progressives des tarifs douaniers résultant des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*. La réduction moyenne apportée au tarif canadien sur les produits industriels imposables se rapprochera de 40% quand les concessions tarifaires consenties par le Canada seront appliquées intégralement en 1987; en fait, le taux moyen pondéré passera d'environ 15% en 1979 à 9-10% d'ici à 1987. En raison du caractère harmonisant de la formule de réduction des tarifs appliquée par les pays dans le cadre des négociations commerciales multilatérales (p. ex. toutes proportions gardées, les tarifs élevés ont été réduits davantage que les tarifs bas), il serait juste de dire que le niveau réel de protection tarifaire a également diminué, mais pas autant que ne l'aurait souhaité le Canada, du point de vue des exportations. À ce dernier propos, l'on se souviendra que l'un des objectifs du Canada lors du Tokyo Round consistait à stimuler, par le biais de la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires étrangères, l'investissement et la fabrication au Canada de matériaux et de denrées transformés davantage, ainsi que de produits entièrement manufacturés.

Ces réductions n'étaient pas seulement des monnaies d'échange pour obtenir de meilleures conditions d'accès à d'autres marchés, mais visaient également à favoriser le développement efficace de l'industrie canadienne grâce à un accroissement de la concurrence sur le marché intérieur et à la réduction des coûts des matières et autres intrants importés. Parallèlement, le Canada maintiendra, lorsque cela sera approprié, un niveau raisonnable de protection tarifaire en vue de favoriser la poursuite de productions viables au Canada pour les produits fabriqués actuellement ou qui pourront l'être.

En ce qui concerne les mesures non tarifaires, le nouveau *Code sur l'évaluation en douane* exercera des effets importants sur le régime tarifaire canadien. Le Canada a convenu de mettre en vigueur ce nouveau code au plus tard le 1er janvier 1985, pour autant que des modifications puissent être apportées au tarif des douanes afin de compenser toute perte importante de protection tarifaire susceptible de résulter de l'adoption du nouveau régime. Cet accord prévoit l'acceptation du prix auquel les marchandises s'intègrent au commerce international comme base première d'imposition de droits de douane. C'est là un écart important du système actuel. Le nouvel accord du GATT écarte la méthode fondée sur la juste valeur marchande. Conformément à l'engagement souscrit lors des négociations du Tokyo Round, le gouvernement canadien a demandé en août 1980 à la Commission du tarif de faire une étude et de rédiger un rapport sur le projet de législation d'évaluation en douane devant mettre en oeuvre le nouvel accord, ainsi que sur les répercussions qui pourront en résulter au plan de la protection tarifaire. L'étude de la Commission devrait être terminée en 1983. Entre la date d'achèvement de cette étude et 1985, le gouvernement devrait disposer de suffisamment de temps pour discuter avec ses partenaires commerciaux de toute modification nécessaire aux taux du tarif. Il faut cependant s'attendre à ce que l'ensemble du système assure une protection nettement inférieure à celle qu'offre le système actuel, même après ces ajustements de taux.

Une autre caractéristique du régime tarifaire canadien semble appelée à connaître d'importantes modifications par suite du Tokyo Round; il s'agit des dispositions du tarif en vertu desquelles la classification tarifaire des marchandises importées varie selon que celles-ci sont d'une classe ou d'une espèce fabriquée ou non au Canada; il s'agit des catégories communément appelées *«Fabriqué au Canada» et «Non fabriqué au Canada»*. En vertu d'un accord conclu avec les États-Unis pendant le Tokyo Round, la Commission du tarif a été invitée, en septembre 1979, à mener une étude des numéros tarifaires applicables aux marchandises importées pour déterminer si celles-ci sont faites ou non au Canada. On a demandé à la Commission d'envisager d'autres arrangements tarifaires et de se pencher particulièrement sur la possibilité de remplacer les numéros tarifaires contenant la mention «fait/non fait au Canada» par de nouveaux numéros tarifaires décrivant les produits en question. Cette étude devrait être terminée au 1er janvier 1985. La nouvelle structure tarifaire offrira moins de souplesse quant à la modification des taux de droit pour tenir compte des changements dans la structure de la production du Canada.

Il faut noter l'importance des concessions accordées par le Canada au cours de négociations du Tokyo Round en vertu du *Programme de la machinerie*, lequel permet d'importer au Canada en franchise de la machinerie qui n'est pas produite chez-nous. Le Canada a accepté de réduire de 15% à 9,2% le tarif douanier applicable à la machinerie disponible au Canada et à consolider à 5,25% l'incidence moyenne du droit de douane sur les importations en vertu du Programme de la machinerie. Nous avons également accepté de limiter la gamme des produits auxquels le Programme s'applique. À cet égard, le Canada a offert un nombre important de consolidations tarifaires sans obligation de réciprocité sur la machinerie qui avait été admise en franchise pendant de nombreuses années, mais sans consolidation. Il s'agit de machinerie qui, selon toute vraisemblance, ne sera pas produite au Canada.

Il faut noter également la décision du gouvernement canadien prise en juillet 1981 de travailler à l'adoption par le Canada, au cours des prochaines années, d'un système international uniforme de classification des marchandises aux fins du tarif et des statistiques commerciales; il s'agit du *Système harmonisé* en cours d'élaboration sous les auspices du Conseil de coopération douanière. L'adoption du Système par le Canada permettrait de moderniser et de restructurer la nomenclature tarifaire canadienne et d'améliorer la précision des statistiques canadiennes sur les importations. Les classifications tarifaires seraient plus faciles à comprendre et les gens d'affaires seraient mieux placés pour évaluer les possibilités qui s'offrent à eux au plan de la substitution des importations et des exportations.

Pour nous résumer, soulignons qu'au cours de la prochaine décennie le régime tarifaire canadien devrait être plus transparent et plus clair pour les commerçants. Par ailleurs il suscitera une concurrence accrue sur le marché canadien. La mise en oeuvre par le Canada des résultats des négociations multilatérales du Tokyo Round en ce qui a trait au tarif et à l'évaluation en douane, les modifications quant aux dispositions concernant les marchandises faites/non faites au Canada telles qu'elles figurent dans le tarif et l'adoption éventuelle par le Canada d'un nouveau système de classification à des fins tarifaires et statistiques sont les principaux facteurs qui influeront sur ce nouvel environnement.

Mesures non-tarifaires touchant les importations et les exportations

Dans diverses situations, le Canada, comme d'autres pays, peut être amené à décider qu'il faut conférer une protection spéciale à des producteurs nationaux en plus de celle fournie par le tarif ordinaire. Pour le moment, de telles mesures peuvent être adoptées en ayant recours: a) aux droits antidumping pour compenser les préjudices causés aux producteurs canadiens par des exportations sur notre territoire à des prix inférieurs à ceux pratiqués dans les pays d'exportation; b) à des droits pour compenser les effets préjudiciables causés aux producteurs canadiens par suite des subventions des gouvernements étrangers aux exportations vers le Canada; et c) à des mesures exceptionnelles de sauvegarde. Sous cette rubrique, nous pouvons classer les surtaxes et les contingents imposés sur les importations qui, bien qu'elles n'aient peut-être pas fait l'objet d'un dumping ou de subventions, causent ou menacent de causer un préjudice sérieux aux producteurs nationaux.

Le Canada a été parmi les premiers pays à affronter de manière systématique le problème du dumping avec l'établissement en 1904 de son *régime anti-dumping* en tant que solution de remplacement d'un relèvement plus général des taux de droit. Un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque l'exportateur étranger vend sur ses marchés d'exportation à des prix inférieurs au prix qu'il applique normalement au même produit sur son marché national. Les droits antidumping sont des droits spéciaux appliqués aux importations de marchandises faisant l'objet d'un dumping, et sont imposés en plus des droits de douane ordinaires pour compenser la marge de dumping. L'actuelle législation antidumping et les pratiques de contrôle des subventions trouvent leur origine à la naissance du GATT en 1947 lorsque les États membres ont entrepris l'harmonisation progressive de leurs lois et pratiques nationales avec les règles internationales contenues dans les articles VI et XVI du GATT. Ces dispositions se fondent sur le postulat que *le dumping et les subventions* ne sont pas nécessairement préjudiciables aux intérêts économiques et commerciaux du pays importateur. Dans plusieurs cas, les subventions sont utilisées par les gouvernements pour favoriser la restructuration industrielle, résorber les disparités régionales et favoriser des industries naissantes; toutes mesures qui contribuent en fait au bien-être économique général de la nation. Lorsque la concurrence est faible sur le marché national, des entreprises peuvent se trouver techniquement en situation de dumping, même si leur prix à l'exportation est équivalent au prix prévalant sur les marchés internationaux. Inversement, les producteurs d'un pays importateur peuvent se trouver en situation d'oligopole ou être généralement inefficients, dans lequel cas la concurrence nécessaire peut fort bien résulter de l'importation de marchandises faisant l'objet d'un dumping au sens technique du mot (c.-à-d. non abusif).

Ce ne fut cependant que lors de négociations commerciales du Kennedy Round que l'on a tenté d'harmoniser les procédures nationales et d'établir un critère du préjudice important conformément aux dispositions originales du GATT. Au Canada, par exemple, la preuve de préjudice requise pour les cas de mesures compensatoires ne s'est appliquée qu'en 1968 aux cas de dumping; aux États-Unis, la situation contraire existait, c'est-à-dire que la preuve de préjudice devait précéder l'imposition de droits antidumping mais n'était pas requise pour l'imposition de droits compensateurs. D'autres procédures appliquées au Canada et aux États-Unis diffèrent entre elles et avec celles d'autres pays. Ces tentatives ont abouti à l'élaboration du *Code*

antidumping du GATT, qui a été accepté par le Canada et introduit dans la législation canadienne à la fin de 1968 au moyen de la Loi antidumping. Les États-Unis ont finalement accepté les critères du préjudice important pour les cas afférents aux droits compensateurs pendant la négociation (1979) du *Code sur les subventions et les droits compensateurs* dans le cadre du Tokyo Round.

Les *codes du GATT* établissent les règles et les procédures générales que les signataires doivent suivre pour imposer des droits antidumping ou compensateurs; mais chaque pays peut établir, conformément aux exigences du code, sa réglementation et ses procédures particulières. Par exemple, le Canada et les États-Unis ont décidé que la preuve du préjudice sera établie par un organisme distinct; la CEE prévoit à cette fin un processus de révision administrative. Les procédures du Canada et des États-Unis diffèrent également à certains points de vue, notamment en raison du fait que les Américains utilisent plus largement la procédure contentieuse et la contestation en justice des décisions administratives provisoires.

Les principales caractéristiques de la *Loi anti-dumping* adoptée par le Canada en 1968 sont les suivantes: il y est prévu que chaque cas de dumping doit faire l'objet d'une enquête distincte; ses dispositions englobent les menaces de préjudice ou de retard; le Tribunal anti-dumping est institué en tant qu'organisme quasi-judiciaire distinct de Revenu Canada pour évaluer si, en réalité, le dumping cause ou menace de causer un préjudice; enfin, la Loi établit les procédures à suivre par Revenu Canada dans le cours de ses enquêtes.

Depuis son adoption, le système antidumping a dans l'ensemble bien protégé les producteurs canadiens. Il dissuade les producteurs étrangers de se livrer au «dumping sauvage» (c.-à-d. à un dumping visant à éliminer les concurrents du pays importateur). Chaque année, le ministère du Revenu national étudie des centaines de plaintes relatives au dumping; 15 ou 20 de celles-ci donnent lieu à des procédures officielles. Dans bien des cas, lorsque la plainte ne débouche pas sur une enquête officielle, les fonctionnaires de Revenu national sont souvent en mesure d'informer le producteur des autres recours qu'offre la loi canadienne. Quant aux plaintes qui donnent lieu à des enquêtes officielles, on arrive dans les deux tiers des cas à déterminer en fin de compte l'existence d'un dumping ou d'un préjudice. Les produits ayant fait l'objet d'enquêtes sont fort divers. On recourt le plus fréquemment à la législation en ce qui concerne l'industrie de l'acier, des appareils électriques lourds, de l'électronique et des produits chimiques. Dans une moindre mesure, les industries de la chaussure et du textile ont également été parties à des enquêtes mais l'existence de quotas a sans nul doute influé sur la fréquence avec laquelle ces industries demandent la mise en oeuvre d'autres mesures de protection. La majorité des plaintes émanent de petites industries qui comptent un ou deux producteurs. Les hommes d'affaires canadiens jugent dans l'ensemble le système efficace, sauf au plan des coûts et de la lenteur des procédures. Par ailleurs, le système doit prévoir des sauvegardes suffisantes pour les importateurs et les consommateurs, ce qui allonge les délais et augmente les dépenses que réclame une enquête exhaustive et équitable.

Le Canada a adopté en 1977 des règlements de mise en oeuvre de la législation prévoyant l'application de *droits compensateurs* en vertu de l'article 7 du Tarif des douanes. Cette disposition, adoptée en 1955, autorise le Gouverneur en conseil à

appliquer des droits pour compenser toute subvention sur des marchandises importées au Canada. L'article 7 du Tarif dispose sous réserve des termes de l'article VI du GATT; en conséquence, on ne peut appliquer un droit compensateur que lorsque l'existence d'un préjudice a été établie. Les règlements adoptés en 1977 en vertu de l'article 7 prévoient entre autres choses que le Gouverneur en conseil peut appliquer un droit compensateur à titre provisoire et demander au Tribunal anti-dumping de se prononcer sur la question de savoir si les importations subventionnées causent ou menacent de causer un préjudice important aux producteurs canadiens. Les règlements prévoient également des consultations entre le Canada et le gouvernement étranger qui a accordé la subvention, mais réserve au Gouverneur en conseil la décision finale quant à l'application éventuelle d'un droit compensateur.

Les producteurs canadiens n'ont pas eu recours fréquemment au droit compensateur. Depuis 1977, on n'a reçu qu'un petit nombre de plaintes, dont quelques-unes ont abouti à des enquêtes officielles et à des consultations avec des gouvernements étrangers. Tous ces litiges ont été résolus à la satisfaction des producteurs canadiens, des importateurs et des gouvernements étrangers concernés, sans qu'on ait eu besoin de recourir à une enquête du Tribunal anti-dumping ou d'appliquer des droits compensatoires.

Le document de travail sur des *«Propositions relatives à la politique d'importation»* présenté au Parlement en juillet 1980 préconisait des modifications substantielles tant à la Loi anti-dumping qu'à la législation concernant les droits compensateurs. Le document renferme également un certain nombre de propositions sur des mesures et procédures exceptionnelles de sauvegarde devant permettre de réagir à des actes de gouvernements étrangers portant préjudice aux intérêts commerciaux du Canada. Ces propositions ont été étudiées par un sous-comité spécial du Comité de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques; son rapport est actuellement en cours d'étude.

Les propositions d'ordre législatif contenues dans le document de travail visaient à assurer que le gouvernement reçoit du Parlement les pouvoirs nécessaires pour tirer pleinement avantage des droits du Canada en vertu du GATT et de ses accords connexes. Le gouvernement était d'avis que la législation canadienne relative aux droits antidumping et aux droits compensateurs devait refléter les derniers développements survenus dans l'environnement commercial international et englober des procédures efficaces et célères, équitables et ouvertes au public, conformes à nos objectifs généraux de développement économique et à nos intérêts globaux en tant que nation commerçante.

Dans le contexte de la politique commerciale, on entend par *«sauvegardes»* des mesures spéciales de protection que les gouvernements peuvent adopter pour protéger la production et l'emploi au pays contre des importations qui, sans qu'elles aient fait l'objet d'un dumping ou de subventions, causent ou menacent de causer un préjudice sérieux. De telles mesures peuvent comprendre le relèvement temporaire des droits de douane, l'addition d'une surcharge au tarif, des restrictions d'ordre quantitatif, l'établissement d'un prix d'importation minimum et toute autre action appropriée. Les dispositions fondamentales du GATT relatives aux mesures sauvegardes sont contenues à l'*Article XIX*. La possibilité de recourir éventuellement à des mesu-

res de sauvegarde adéquates est l'un des éléments essentiels nécessaires à la permanence d'un régime commercial libéral. Sans la possibilité d'assurer à court terme une protection appropriée pour les industries dont les intérêts sont menacés par l'évolution des conditions de la concurrence, les gouvernements hésiteraient à continuer d'accorder un accès de plus en plus libéral à leurs marchés.

La *législation canadienne* prévoit actuellement trois modalités d'adoption de *mesures de sauvegarde*. L'article 8 du Tarif des douanes autorise le Gouverneur en conseil à appliquer des surtaxes aux importations pendant une période maximale de 180 jours, conformément à un rapport du ministre des Finances établissant qu'à son avis, des marchandises sont importées au Canada dans des conditions qui causent ou menacent de causer un sérieux préjudice aux producteurs canadiens de biens similaires ou directement concurrents. L'application de la surtaxe peut être prolongée avec le consentement des deux chambres du Parlement. L'article 5 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation autorise le Gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre compétent, à imposer des quotas sur les importations en se fondant sur la constatation de la Commission du textile et du vêtement ou du Tribunal antidumping à l'effet que ces importations causent ou menacent de causer un préjudice sérieux aux producteurs canadiens. La Loi de 1982 sur les importations de viande fixe des limites aux importations de bœuf et de veau frais, refrigéré et congelé toutes les fois que les conditions prévalant sur le marché national et sur le marché mondial sont susceptibles de causer un préjudice à la production canadienne.

Les *Propositions relatives à la politique d'importation* recommandent un certain nombre de modifications aux dispositions de sauvegarde applicables au Canada; ces propositions visent à moderniser les procédures canadiennes. Citons à cet égard le pouvoir législatif de à placer des produits sur la liste de marchandises d'importation contrôlée, à des fins de surveillance, en se fondant sur la constatation par le Tribunal anti-dumping ou la Commission du textile et du vêtement d'un préjudice ou d'une menace de préjudice, la proposition de maintien de surtaxes pour une période allant au-delà de 180 jours en se fondant sur une constatation de préjudice établie par le Tribunal ou la CTV et, enfin, le projet d'introduction de contingents tarifaires.

Le Canada a, au fil des ans, adopté des mesures de sauvegarde dans un nombre limité de secteurs. Des surtaxes temporaires et exceptionnelles ont été imposées sur les bicyclettes, les filés de fibres de polyester, les chemises d'hommes et de garçons et certains produits horticoles sensibles. On a appliqué des contingents (tant à l'échelle globale qu'à l'égard d'un pays particulier) sur toute une gamme de produits textiles, de vêtements et de chaussures, ainsi que sur le bétail, le bœuf et le veau. Vers le milieu des années 60, on avait appliqué une disposition spéciale relative à l'évaluation en douane des importations de dinde. Les discussions avec le Japon ont amené ce pays à restreindre volontairement ses exportations d'automobiles — ce qui revient à une mesure de sauvegarde; une mesure analogue avait été prise vers la fin des années 50 et au début des années 60 à propos de ses exportations de biens de consommation à faible coût autres que le textile, comme les articles de coutellerie en acier inoxydable.

Un autre secteur pour lequel des mesures de sauvegarde sont devenues monnaie courante (en dehors des mesures à caractère provisoire ou exceptionnel) est celui *des*

textiles et des vêtements. Ce problème général se pose à tous les pays industrialisés qui, en plus de tarifs élevés, appliquent des restrictions sur leurs importations en provenance de pays fournisseurs à faibles coûts en vertu de l'*Arrangement concernant le commerce international des textiles* (AMF). Le Canada a conclu avec quelque 17 fournisseurs des ententes par lesquelles ceux-ci s'engagent à limiter volontairement leurs exportations vers le pays; ces ententes portent, selon le cas, sur un ou deux articles ou sur presque toute la gamme des textiles et des vêtements qu'ils exportent.

En ce qui concerne le *commerce des produits horticoles*, le Canada a connu des problèmes qui ont exigé des mesures exceptionnelles de sauvegarde à court terme en ce qui concerne les produits frais comme les cerises, les fraises, les œufs, le maïs, les pommes de terre et les pois. Le problème découle du fait que notre saison de croissance de ces produits est légèrement plus tardive que celle des États-Unis, de sorte que quand les États-Unis ont une récolte record, les exportateurs feront des ventes sauvages à des prix correspondant à ceux de la mi-saison ou de la fin de la saison, et cela au moment où les récoltes canadiennes arrivent à peine sur le marché. Comme il s'agit de produits hautement périssables, une surtaxe applicable pendant quelques semaines seulement suffit souvent à résoudre le problème. Depuis 1979, un système simplifié d'application des surtaxes a été adopté pour ces échanges transfrontaliers.

Au cours des 35 années d'existence du GATT, les partenaires commerciaux du Canada ont également fait preuve d'une certaine réserve dans la mise en œuvre de mesures de sauvegarde. La liste des notifications du GATT ne mentionne que 110 mesures adoptées par ses signataires au cours de ladite période (22 de ces mesures ont été prises par le Canada, 24 par les États-Unis, et 35 par l'Australie). Ces statistiques masquent cependant le nombre élevé des accords de limitation volontaire des exportations conclus par des gouvernements désireux d'éviter la mise en œuvre de mesures plus globales et de mesures unilatérales qui ne sont pas présentées comme des mesures de sauvegarde conformes aux accords internationaux, ou dont le bien fondé n'est pas prouvé. La liste que nous venons d'évoquer ne comprend pas non plus toutes les mesures de sauvegarde prises dans le secteur du textile en vertu de l'AMF; elle exclut également un nombre important de mesures restrictives, spécialement celles adoptées par les Européens pour les produits agricoles, et qui font rarement l'objet d'une notification.

Le GATT prévoit l'application de mesures de compensation ou de rétorsion par des pays dont les intérêts commerciaux sont sérieusement touchés par des mesures de sauvegarde adoptées par leurs partenaires commerciaux. Les États-Unis ont toujours été le pays le plus désireux de se prévaloir de ses droits et, dans une certaine mesure, ils ont réussi à utiliser la législation américaine pour réduire l'utilisation des mesures de sauvegarde par certains de leurs partenaires commerciaux. Depuis 1981, le Canada dispose de semblable législation. Les nouvelles propositions relatives à la politique d'importation renferment de nouvelles dispositions législatives visant à fonder en droit toute réaction aux lois, aux politiques et aux pratiques adoptées par des gouvernements étrangers et préjudiciables aux intérêts commerciaux du Canada.

Si le GATT établit les règles internationales régissant la mise en œuvre de mesures de sauvegarde et si les législations nationales offrent des fondements légaux à l'octroi de mesures spéciales de protection aux producteurs nationaux, les gouvernements doivent agir avec beaucoup de discrétion et de manière très judicieuse avant

d'adopter pareilles mesures. Avant de décider d'appliquer des quotas ou des surtaxes, un gouvernement doit peser soigneusement les effets d'une telle mesure sur les entreprises qui pourront utiliser les biens en question et sur les consommateurs, sans perdre de vue les relations commerciales du pays et l'ensemble des intérêts du Canada au plan des exportations. C'est pourquoi le recours à des mesures restrictives exceptionnelles a été limité à quelques rares cas où un organisme d'enquête indépendant ou une procédure semblable a établi clairement qu'un produit canadien subissait un préjudice sérieux du fait de certaines importations.

Le principal instrument statutaire pour le contrôle des importations et des exportations est la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* qui a été adoptée en 1947 à la suite des contrôles imposés en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. À l'origine, il s'agissait essentiellement de contrôler les flux de marchandises rares et (ou) stratégiques vers des destinations particulières dans le contexte des programmes de reconstruction de l'après-guerre; ses dispositions étaient administrées par le ministre du Commerce. La Loi a depuis fait l'objet d'un certain nombre d'amendements et elle constitue maintenant le principal instrument pour l'application, à nos frontières, des politiques gouvernementales qui exigent le recours à des restrictions quantitatives touchant les importations ou les exportations.

La Loi autorise le Gouverneur en conseil à établir une Liste de marchandises d'importation contrôlée, une Liste de marchandises d'exportation contrôlée et une Liste de pays visés par contrôle. Elle établit également les critères en vertu desquels des marchandises ou des pays sont placés sur l'une ou l'autre de ces listes. Le contrôle visant les flux de marchandises ou les destinations figurant sur ces listes est effectué grâce à l'émission de licences. La Loi, dans sa forme actuelle, ne prévoit pas le contrôle des importations pour des raisons de sécurité nationale ou de balance des paiements.

Des marchandises peuvent être placées sur *la Liste de marchandises d'importation contrôlée* lorsque le gouvernement juge nécessaire de contrôler leur importation pour l'une des raisons suivantes:

- pour assurer adéquatement l'approvisionnement et la distribution d'un article rare sur les marchés mondiaux ou soumis à des contrôles dans le pays d'origine. À ce jour, on n'a utilisé que rarement cette disposition bien qu'elle pourrait évidemment entrer en jeu pour assurer une distribution adéquate en cas d'embargo commercial, par exemple dans le cas de l'embargo pétrolier imposé par les membres de l'OPEP à la suite de la guerre du Yom Kippour de 1976.

- pour appuyer toute mesure adoptée en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. On a eu fréquemment recours aux dispositions de cette Loi pour imposer des quotas globaux à l'importation en vue d'appuyer la mise en œuvre de programmes de gestion de l'offre des oeufs, des poulets et des dindons.

- pour mettre à exécution toute mesure selon l'une des lois visant à soutenir le prix d'une denrée, comme la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. On a

eu recours à cette disposition pour contrôler ou interdire l'importation de lait liquide et de produits laitiers, y compris le fromage.

- pour mettre en œuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental. Parmi les mesures adoptées en vertu de cette disposition, citons le contrôle des importations de certaines plantes et de certains animaux conformément aux obligations souscrites par le Canada en vertu de la Convention des Nations Unies pour la protection des espèces menacées d'extinction; le contrôle des importations de viande de bœuf et de veau, l'interdiction des importations de marchandises en provenance de Rhodésie en vertu des résolutions des Nations Unies sur la Rhodésie et, enfin, le contrôle des importations de produits textiles et de vêtements.

- pour appliquer des restrictions quantitatives en vertu d'une constatation de préjudice sérieux ou de menace de préjudice établie par le Tribunal anti-dumping (en vertu des dispositions de l'article 16.1 de la Loi anti-dumping) ou par la Commission du textile et du vêtement. Les mesures adoptées en vertu de cette disposition doivent être précisées quant à leur portée et à leur durée d'application. On a eu recours à ces dispositions pour imposer des quotas globaux sur les importations de textiles, de vêtements et de chaussures à la suite de l'acceptation par le gouvernement des constatations de préjudice établies par la CTV ou le Tribunal anti-dumping.

En vertu des dispositions de cette Loi, le *contrôle des exportations* se fait de deux façons; soit en contrôlant les marchandises elles-mêmes qui seraient alors placées sur la Liste des marchandises d'exportation contrôlée, auquel cas les produits en question seraient assujettis à l'obtention d'une licence quelle que soit leur destination (sauf, comme dans la plupart des cas, quand ils sont destinés aux États-Unis), soit en limitant les exportations vers certaines destinations en plaçant un pays sur la Liste de pays visés par contrôle, auquel cas toutes les exportations, quelles qu'elles soient, sont assujetties à l'obtention d'une licence quand elles sont destinées à un pays de la Liste.

Il n'existe pas de critère statutaire régissant l'utilisation de la *Liste de pays visés par contrôle* lorsque l'insertion d'un pays dans cette liste ou sa suppression de ladite liste a été motivée largement par la poursuite d'objectifs de politique étrangère. De récents changements apportés à la Liste ont notamment entraîné la suppression de la Rhodésie et de la RPC, pour marquer l'amélioration de nos relations bilatérales avec ces pays. Par contre, l'Iran a été placé sur la Liste à la suite de la prise d'otages à l'ambassade des États-Unis à Téhéran; mais, le nom de ce pays a par la suite été rayé de la Liste.

Des produits peuvent être placés sur la *Liste de marchandises d'exportation* contrôlée pour l'une des raisons suivantes:

- assurer adéquatement l'approvisionnement et la distribution de toute marchandise pour des raisons de défense ou pour tout autre besoin. On a recours à cette disposition pour contrôler l'exportation de biens tels la ferraille, la fonte en gueuses, le cuivre et le plasma sanguin dont l'offre était déficitaire sur le marché international.

- s'assurer que toute mesure prise pour favoriser la transformation plus poussée au Canada de nos ressources naturelles n'est pas rendue inefficace par l'exportation sans limitation d'une telle ressource.

- mettre en oeuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental. On a eu recours à cette disposition pour contrôler l'exportation d'espèces menacées d'extinction conformément aux obligations souscrites par le Canada en vertu de la Convention des Nations Unies, et pour contrôler les exportations de viande de boeuf et d'aciers spéciaux. Dans le cas du boeuf, le gouvernement visait à s'assurer que le quota canadien pour les exportations destinées aux États-Unis n'était pas dépassé, et à faciliter le passage de ces produits à la frontière. Dans le cas des aciers spéciaux, on a eu recours à cette mesure pour s'assurer que le quota canadien (fixé par les États-Unis alors que ce pays avait imposé un quota global sur les aciers spéciaux) n'était pas dépassé; le gouvernement canadien voulait également s'assurer qu'aucun acier étranger transitant par le Canada ne soit imputé au quota canadien. Les dispositions de la Loi ont été également utilisées pour répartir les quotas d'exportation d'aciers spéciaux entre les divers producteurs canadiens.

- contrôler les exportations de matériel militaire ou de biens stratégiques pour des raisons de sécurité nationale. On a eu recours maintes fois à cette disposition depuis l'adoption de la Loi, mais de profonds changements ont été apportés à la liste des biens. À l'origine, les contrôles s'appliquaient davantage au matériel strictement militaire ou aux denrées rares destinées à l'Europe dans le cadre du plan Marshall. Ces dernières années, on a eu recours aux dispositions de la Loi pour inscrire sur la Liste des produits de niveau technologique avancé qui pourraient servir à des fins militaires. Nous discutons plus loin des considérations de politique étrangère qui influent sur les contrôles à l'exportation.

L'*octroi de licences* est le moyen par lequel le gouvernement administre et applique — aux frontières canadiennes — une large gamme de mesures, qu'il s'agisse de mesures de sauvegarde temporaires, de contrôles à l'exportation ou de gestion de l'offre de denrées agricoles. La Loi sur les licences d'exportation et d'importation est le principal instrument disponible à cette fin; mais il existe d'autres dispositions à cet effet dans la Loi sur la Commission canadienne du blé, la Loi sur les stupéfiants, la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et d'autres lois du même type. Les pratiques canadiennes en matière d'octroi de licences doivent respecter des règles internationales qui visent essentiellement à assurer la transparence et la stabilité. Ces règles se trouvent dans l'*Accord du GATT relatif aux procédures en matière de licences d'importation*, qui développe les dispositions existantes du GATT en y incorporant un ensemble de principes et de lignes directrices qui tendent à réduire et à éliminer, chaque fois que possible, les effets inutilement restrictifs de l'administration des régimes de licences d'importation.

En plus des divers instruments que nous avons mentionnés précédemment et qui influent sur les mouvements de marchandises à nos frontières, la politique commerciale canadienne dispose d'autres instruments qui, même s'ils visent principalement

des objectifs de politique industrielle, peuvent avoir également des répercussions importantes sur les échanges commerciaux. Deux domaines particulièrement importants au niveau de la politique gouvernementale sont le respect des normes de produits et les marchés publics. Ces deux domaines sont régis par des règlements internationaux détaillés.

Tous les pays utilisent des *normes de produits* à des fins légitimes comme la protection des intérêts des consommateurs. Cependant, des disparités quant aux normes nationales et aux systèmes de certification peuvent constituer des obstacles aux échanges commerciaux. Des difficultés peuvent également résulter en ce qui a trait aux méthodes de détermination de la conformité aux normes. Compte tenu des préoccupations croissantes du public et des gouvernements en ce qui concerne l'environnement et la protection du consommateur, les divers paliers de gouvernement, tant au Canada qu'à l'étranger, interviennent de plus en plus fréquemment dans la réglementation des produits pouvant être offerts sur le marché, en agissant aussi bien au niveau des points de distribution qu'à celui des producteurs industriels et agricoles.

Comme le GATT lui-même, l'*Accord relatif aux obstacles techniques au commerce* vise à assurer la transparence et l'application du traitement national. Le Canada et les autres pays signataires ont convenu qu'à toutes les étapes de l'élaboration, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements techniques ou des normes, les principes du traitement national et de la non discrimination entre produits importés seraient appliqués. L'accord porte sur les normes qui mettent en jeu la compétence du gouvernement fédéral. En ce qui a trait aux normes pouvant être édictées par des autorités provinciales, municipales ou par le secteur privé, le gouvernement fédéral doit prendre des mesures raisonnables pour faire en sorte que les dispositions de l'accord sont respectées. Par ailleurs, les parties subissant un préjudice du fait de ces normes peuvent recourir normalement au mécanisme de règlement des différends en vue de restaurer une situation mutuellement avantageuse au plan économique ainsi que l'équilibre des droits et des obligations.

Depuis le Tokyo Round, une proportion importante des achats du gouvernement fédéral se fonde sur la concurrence internationale. Cette évolution résulte d'engagements mutuels pris par divers pays en vertu de *l'Accord du GATT relatif aux marchés publics*. En raison de leur importance, les marchés publics peuvent être utilisés pour favoriser le développement industriel et avantager effectivement les producteurs nationaux. Lorsque de tels achats ont pour effet de perturber le jeu normal de la concurrence, ils peuvent nuire à l'affectation efficace des ressources et se traduire par l'octroi d'importantes subventions cachées. L'accord conclu sous l'égide du GATT constitue un premier effort pour intégrer au cadre commercial international une partie des marchés publics. Il reconnaît que les gouvernements favorisent plus ou moins les fournisseurs nationaux et que de telles pratiques peuvent constituer des obstacles importants aux échanges. L'accord établit une série de règles visant à s'assurer que les fournisseurs de chaque pays signataire ont l'occasion de présenter des offres pour certains marchés publics d'une valeur dépassant l'équivalent de 150 000 DTS (environ 220 000 $) en monnaie nationale. Dans la mesure ou l'accord est un succès, on pourrait en élargir la portée lors de négociations futures. Ne sont visés pour le moment que les achats réalisés par les gouvernements fédéraux ou centraux; les pra-

tiques d'achat des entités provinciales ou d'État qui avantagent les fabricants locaux ne sont pas touchées. Le gouvernement aurait été prêt à accepter un accord d'une plus grande portée. Cependant, l'instrument ouvre aux fournisseurs canadiens des possibilités de marchés publics importants pour une large gamme de produits pouvant être achetés par des gouvernements. L'application éventuelle de l'accord aux services qui ne sont pas associés aux achats de produits fera l'objet de discussions ultérieures au sein du Comité responsable de son fonctionnement.

Diverses autres mesures fédérales et provinciales se répercutent sur nos échanges de marchandises avec l'étranger. Au fil des ans, on a essayé d'intégrer systématiquement ces mesures à des règles internationales bien définies. Lors des négociations du Tokyo Round par exemple, une première tentative a été faite de régler le problème de l'impact commercial des pratiques des régies provinciales des alcools. Les gouvernements provinciaux, dans une déclaration d'intention, ont convenu d'introduire progressivement la non discrimination dans leurs pratiques d'achat. Cette concession a été un élément important de nos efforts visant à obtenir pour les distillateurs canadiens un meilleur accès aux marchés des États-Unis et des Communautés européennes. Certaines pratiques fédérales, comme les restrictions sur le régime fiscal applicable aux frais de publicité, ont également fait l'objet de discussions internationales en raison des effets qu'elles peuvent avoir sur les échanges de marchandises. De même, d'autres pays appliquent des politiques et des pratiques susceptibles d'avoir des effets néfastes sur les exportations canadiennes. Dans l'ensemble, cependant, les règles internationales permettent d'améliorer constamment la gestion et la maîtrise de telles pratiques, tant au Canada qu'à l'étranger.

Comme nous l'avons vu, le Canada a développé et maintenu un ensemble complexe et perfectionné de règles applicables aux importations de manière à fournir la protection nécessaire aux producteurs canadiens pour que ceux-ci puissent faire concurrence, se développer et accroître leur efficacité et leur productivité. Nos partenaires commerciaux se sont dotés de régimes de protection d'urgence semblables pour leurs producteurs nationaux. Une bonne partie des efforts de gestion des relations commerciales internationales du Canada vise à garantir que ces régimes ne nuisent pas indûment au Canada en lui enlevant des possibilités d'exportation. Dans un monde où l'interdépendance et les échanges internationaux sont la règle, il existe toujours une certaine tension entre le désir des gouvernements de protéger les producteurs nationaux et la nécessité d'offrir aux exportateurs un meilleur accès aux marchés étrangers. Ce que l'un appelle protection est souvent considéré par l'autre comme du protectionnisme, et les gouvernements doivent maintenir un équilibre délicat entre ces deux pôles. Ces dernières années, il y a eu des pressions accrues en faveur de l'adoption de solutions à nette saveur protectionniste.

La politique suivie par le Canada en matière de protection et de limitation du protectionnisme n'est probablement ni meilleure ni pire que celle de nos principaux partenaires commerciaux. Les niveaux des tarifs du Canada confèrent à nos producteurs un niveau de protection qui peut être classé parmi les plus élevés chez les pays membres de l'OCDE. En même temps, le Canada admet en franchise de droits une proportion supérieure de ses achats de produits manufacturés à l'extérieur, de sorte que l'incidence globale du tarif, de l'ordre de 4 à 5 pour cent, est comparable à celle des tarifs en vigueur aux États-Unis et au sein des Communautés européennes. Dans

le secteur du textile, si le régime canadien était plus libéral que celui des États-Unis et des CE dans les années 60 et au début des années 70, nous sommes maintenant dotés d'un niveau comparable de protection. En ce qui a trait aux chaussures, le Canada, au moyen de quotas globaux, maintient l'un des niveaux de protection les plus élevés parmi les pays industrialisés. De même, lorsque le besoin s'en est fait sentir dans d'autres secteurs, le Canada a été disposé à adopter des mesures spéciales de protection, comme ce fut récemment le cas pour l'industrie de l'automobile. Diverses règles et pratiques canadiennes peuvent limiter les importations de services étrangers ou la participation étrangère dans des secteurs de services canadiens par le biais de l'établissement et de l'investissement.

Nous sommes en train de moderniser le régime de nos importations en vue de renforcer notre capacité de faire face au dumping, aux subventions et aux importations pouvant causer un préjudice; ainsi, notre régime sera aussi efficace que ceux existant ailleurs. Il est évident que ce régime reflète et continuera de refléter nos besoins industriels et commerciaux particuliers. À cet égard, la politique commerciale canadienne a traditionnellement cherché à favoriser un développement économique efficace et à maintenir un équilibre raisonnable entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs aussi bien qu'entre les intérêts de nos différentes régions au plan des exportations et des importations.

On a affirmé que la montée récente du protectionnisme à l'échèle mondiale était le produit de la récession et qu'une fois l'économie relancée, les pressions protectionnistes s'atténueraient. Il ne fait aucun doute que le catalyseur du protectionnisme actuel était la récession qui a engendré le chômage et une réduction générale du niveau d'activité économique; dans ce contexte, les importations jouent très souvent le rôle du bouc émissaire. On peut aussi soutenir que les taux d'intérêt élevés tendent à freiner les investissements et à engendrer l'instabilité des taux de change, ce qui provoque une concurrence malsaine au niveau du crédit et de la monnaie. Il est regrettable que les solutions protectionnistes à court terme exercent des effets à long terme et finissent par nuire à la relance de l'économie. Dans ce sens, le protectionnisme va à l'encontre des objectifs visés, et les gouvernements qui se sont succédé ont toujours refusé de le considérer comme une base raisonnable pour la conduite de la politique commerciale du Canada.

Utilisation des instruments de la politique commerciale pour des raisons autres que commerciales

Bien que la politique commerciale vise à favoriser le développement de l'économie canadienne, les instruments de cette politique sont parfois utilisés à d'autres fins. Des mesures telles que les embargos sur les échanges, les mesures de contrôle appliquées aux exportations de produits stratégiques et les prohibitions à l'importation de publications obscènes sont adoptées parce qu'elles répondent à des considérations d'ordre politique ou social ou tenant à la sécurité. Le recours aux instruments de la politique commerciale à de telles fins ne doit pas se faire à la légère car on doit s'assurer que les objectifs visés seront atteints et que les avantages l'emporteront sur les désavantages pouvant résulter d'une distorsion ou d'une limitation des échanges. De plus, il peut s'avérer nécessaire de réviser périodiquement ces mesures afin de

déterminer si elles continuent de répondre à leurs objectifs premiers. Les articles XX et XXI du GATT portant sur les exceptions soulignent la nécessité de tels contrôles aussi longtemps que les mesures adoptées ne constituent pas une restriction déguisée du commerce international.

Parmi les prohibitions inspirées de considérations sociales ou autres, mentionnons:

- la prohibition de l'importation d'écrits, d'affiches et de films obscènes ou séditieux pour des raisons évidentes d'ordre social ou tenant à la sécurité;

- les contrôles imposés à l'exportation et à l'importation d'animaux ou de végétaux menacés d'extinction conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le commerce international des espèces menacées d'extinction. Cette Convention vise à mettre un terme à la destruction inconsidérée d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction — comme les éléphants que l'on abat pour leur ivoire. Les animaux et les végétaux visés ne peuvent être importés ou exportés qu'en vertu de contrôles rigoureux;

- l'interdiction de l'importation d'articles fabriquées dans les prisons. Cette prohibition vise deux objectifs. Il faut signaler tout d'abord que les salaires payés dans les prisons ne se fondent nullement sur les facteurs économiques et que les produits fabriqués par les prisonniers auraient un avantage compétitif excessif. Par ailleurs, il faut souligner que le Canada, s'inspirant de considérations d'ordre humanitaire, ne souhaite pas encourager l'exploitation des prisonniers par les régimes totalitaires. Dans le même temps, il faut admettre qu'il est plutôt difficile d'appliquer efficacement une telle interdiction; et

- l'interdiction d'importer des armes offensives, sauf en vertu de contrôles rigoureux.

Les sanctions ou les embargos inspirés de considérations tenant à la politique extérieure couvrent une large gamme de mesures possibles; le Canada et d'autres pays y ont recouru pour diverses raisons et avec des succès variables. Ces mesures peuvent aller jusqu'à une interdiction complète des importations ou des exportations ou se limiter à une interdiction partielle d'exportation de certaines catégories de biens et d'équipements militaires vers des pays en guerre ou vers une région où une guerre semble imminente. Les sanctions peuvent être appliquées conformément à une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies (comme ce fut le cas pour la Rhodésie après sa déclaration unilatérale d'indépendance) ou dans certaines situations qui, de l'avis du gouvernement, exigent une telle décision, par exemple à la suite de l'intervention de l'URSS en Afghanistan.

Les sanctions, qu'elles soient globales ou partielles, sont considérées comme étant les mesures les plus coercitives dont dispose une nation dans l'arsenal des instruments de sa politique étrangère — la guerre mise à part — pour marquer sa désapprobation des politiques ou des pratiques d'une autre nation. Le terme sanction ne se limite pas au seul domaine commercial. Il désigne en fait tout acte présentant

un caractère coercitif. Dans la pratique cependant, les sanctions commerciales constituent une véritable arme de guerre économique. Comme dans toute guerre, ces sanctions comportent évidemment des coûts et toute décision de les appliquer doit se fonder sur une analyse prudente des coûts, des avantages et des possibilités d'obtenir les effets anticipés. La décision de les appliquer est essentiellement un acte politique fondé sur des considérations nationales d'ordre général.

Le commerce est un processus continu en ce sens qu'il existe toujours des commandes en train d'être remplies et des contrats en cours d'exécution. Eu égard à la nature continue de ce processus, il est périlleux de s'ingérer dans le domaine commercial en raison des perturbations que toute intervention est susceptible de causer tant aux fournisseurs qu'aux clients. Dans une société démocratique, les particuliers et les sociétés privées qui se livrent au commerce doivent être en droit de penser qu'ils peuvent importer et exporter librement aussi longtemps qu'ils répondront aux conditions de la législation régissant leurs activités. Toute modification de ces lois doit tenir compte des contrats en vigueur et d'autres engagements contraignants. Les gouvernements démocratiques hésitent à obliger leurs ressortissants à résilier des contrats, sauf dans des situations rares et exceptionnelles; et, dans de tels cas, l'intervention gouvernementale se fonde toujours sur des dispositions législatives.

Des sanctions partielles efficaces peuvent être appliquées pour faire face à des situations circonscrites, lorsqu'elles visent des pays qui sont vulnérables à de telles sanctions et lorsqu'elles sont imposées en vertu d'un très large consensus des pays en mesure de les faire appliquer. Elles peuvent servir à lancer un message politique au pays visé et même, dans certaines circonstances, entraîner des effets assez pénibles pour que celui-ci soit conduit à changer de politique. Les sanctions ne visent souvent pas tant la suppression temporaire de certaines exportations ou de certains marchés - qui peut être contournée en trouvant de nouveaux fournisseurs ou de nouveaux marchés — que la perturbation des relations commerciales et ses répercussions néfastes sur les investisseurs et les marchés financiers. L'efficacité des sanctions dépend souvent des biens visés. Les sanctions appliquées par le Canada et par plusieurs autres pays contre l'Afrique du Sud en raison de sa politique d'apartheid en constituent un bon exemple. Le gouvernement n'offre plus ses services aux exportateurs voulant vendre sur ce marché, mais ceux-ci restent libres de poursuivre leurs exportations. L'exportation de matériel militaire vers ce pays est absolument interdite.

Les sanctions générales posent davantage de difficultés. Il est très rare que de telles sanctions donnent les résultats visés, et ce n'est le cas que lorsqu'elles sont appliquées de concert avec d'autres pays et pour une période de temps limitée. Si un pays fait cavalier seul, ses sanctions sont largement symboliques et les coûts encourus par les exportateurs nationaux sont d'autant plus évidents que leurs concurrents seront en bonne position pour en tirer profit. Si ces sanctions sont imposées sur une longue période, il devient de plus en plus difficile d'en maintenir l'application. Il viendra un moment à partir duquel il faudra bien penser à les éliminer, souvent dans des circonstances qui n'ont rien à voir avec les raisons ayant inspiré leur imposition. Dans de tels cas, leur suppression peut donner lieu à des interprétations qui n'étaient pas voulues par le gouvernement qui avait pris de telles mesures.

Lorsqu'un pays impose des sanctions, que celles-ci aient un caractère limité ou général, il est important de tenir compte des objectifs visés. S'il s'agit de convaincre

un régime de modifier ses politiques ou ses pratiques, il faut reconnaître que de tels résultats n'ont été que rarement atteints. Des sanctions de ce genre visant des objectifs aussi larges pénalisent souvent davantage des parties innocentes que les régimes visés; c'est-à-dire que ceux qui sont vraiment pénalisés sont les ressortissants du pays contre lequel les sanctions sont dirigées ou les exportateurs et fabricants canadiens. Si les sanctions visent à marquer la désapprobation du Canada, le message que l'on veut transmettre sera habituellement reçu si les sanctions sont d'une durée et d'une portée limitées. Des sanctions limitées peuvent être conçues de manière à minimiser les coûts que doit encourir le pays qui les impose; ceci ne peut que renforcer l'appui de l'opinion publique à de telles sanctions. Des sanctions qui divisent profondément une opinion publique nationale risquent fort de ne pas porter de fruits.

Les fondements législatifs de toute sanction commerciale que le Canada pourrait imposer se trouvent dans la Loi sur les Nations Unies (pour ce qui concerne les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu des articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies), la Loi sur les mesures de guerre et la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Les sanctions appliquées contre l'Iran se sont fondées sur une loi spéciale du Parlement et ont été mises en oeuvre conformément aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Les sanctions prises contre l'Union soviétique à la suite de l'invasion de l'Afghanistan se sont limitées aux ventes de blé et leur mise en oeuvre a été assurée par la Commission canadienne du blé. L'embargo contre l'Argentine a pour fondement l'article relatif aux engagements intergouvernementaux de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Depuis la guerre de Corée, la Loi sur les mesures de guerre n'a jamais été invoquée à des fins touchant les échanges.

Le Canada applique essentiellement trois types de contrôle permanent à l'exportation fondés sur des considérations stratégiques ou de politique extérieure: les contrôles appliqués en vertu de nos engagements envers les États-Unis au titre des accords de partage de la production du matériel de défense signé par les deux pays, les contrôles fondés sur des considérations tenant à la sécurité nationale et mis en oeuvre en coopération avec nos partenaires du COCOM et, enfin, les contrôles appliqués pour appuyer notre politique extérieure. Ces trois types de contrôle sont administrés conformément aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

Les accords de partage de la production du matériel de défense découlant de l'Accord de Hyde Park de 1941 visent à favoriser dans toute la mesure du possible l'intégration des industries de défense du Canada et des États-Unis et de donner plus d'efficacité à nos efforts au titre de la défense collective. Ces arrangements prévoient le libre transfert du matériel militaire entre le Canada et les États-Unis; à ce titre, les deux États doivent mettre en oeuvre des systèmes parallèles de contrôle à l'exportation en vue de prévenir toute fuite dans le circuit de ces échanges.

Dans le cadre du COCOM, comité officieux qui assure la coordination des contrôles à l'exportation des pays de l'OTAN et du Japon visant les biens destinés à l'URSS et à la RPC ainsi qu'à leurs alliés, un embargo est appliqué aux échanges de marchandises et de technologies à caractère nettement stratégique. Ces contrôles n'ont pas une portée absolue et l'inscription d'un bien sur la liste des exportations

contrôlées signifie uniquement que ce bien présente un caractère sensible et que son exportation est assujettie à l'obtention préalable d'une licence. Selon l'utilisation finale du bien et celui qui en sera l'utilisateur final, l'exportation sera approuvée ou non. Cette approbation peut être accordée de manière discrétionnaire au niveau national pour les biens moins sensibles; elle peut devoir être ratifiée par les partenaires du COCOM s'il s'agit de ventes susceptibles d'entraîner un dépassement important du seuil de l'embargo. Toute décision relative aux seuils stratégiques appropriés et aux exceptions exige qu'on tienne suffisamment compte des répercussions techniques et stratégiques des marchandises en question ainsi que des facteurs économiques et politiques pouvant influer sur le commerce Est-Ouest. Ces problèmes d'exportation ne sont souvent «techniques» qu'en apparence; en fait, ils représentent un élément important des rapports économiques et politiques avec l'Europe de l'Est.

Les difficultés qui se posent à propos de la mise en oeuvre des contrôles à l'exportation qui visent la protection de la sécurité nationale peuvent être rangées dans deux catégories: (a) la complexité des listes internationales et du processus international d'approbation et (b) les délais nécessaires à l'obtention des autorisations. Lorsqu'un exportateur canadien désire vendre à un acheteur d'un pays membre du Pacte de Varsovie, il doit accepter des formalités complexes et des délais qui comportent généralement des coûts considérables; tel est d'ailleurs le cas de ses concurrents aux États-Unis, en Europe de l'Ouest et au Japon. L'exportateur canadien doit préparer, dans le premier cas, une soumission destinée aux autorités canadiennes chargées du contrôle à l'exportation, lesquelles étudient le dossier et décident si une licence peut être accordée de manière discrétionnaire au niveau national ou si la transaction doit être ratifiée à l'échelle internationale. Dans ce dernier cas, les autorités canadiennes chargées du contrôle à l'exportation aident généralement l'exportateur à préparer son dossier. Suivant la complexité de la transaction, le processus peut exiger de six mois à un an.

Les contrôles exercés à des fins stratégiques - contrôles complexes et faisant appel à un long processus décisionnel se fondent généralement sur le principe des précédents en vertu duquel les autorités exerçant le contrôle à l'exportation peuvent fournir des assurances raisonnables aux requérants pour des futures transactions si des transactions similaires ont déjà été approuvées et s'il n'y a eu aucune modification importante de la conjoncture politique. La seule incertitude qui se pose dans le domaine des contrôles à caractère stratégique a trait à la limite dans laquelle un agent économique canadien peut effectuer une transaction qui excède le seuil d'un contrôle particulier. Le système a fonctionné de manière relativement satisfaisante car il a permis à l'Alliance occidentale de maintenir un contrôle sur la vente de produits stratégiques qui soit d'application uniforme et ne lèse pas indûment les intérêts commerciaux des États concernés.

Les contrôles canadiens à l'exportation nous ont également permis d'appliquer les sanctions obligatoires décrétées par l'ONU quant aux ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Ils servent également à suspendre les ventes de matériel de défense à des pays qui se trouvent engagés dans des conflits ou sont au bord de conflits armés ainsi qu'aux pays dont les régimes répressifs violent les valeurs fondamentales du Canada, surtout lorsque les produits concernés sont susceptibles d'être utilisés contre la population.

Dans la pratique, il s'est avéré difficile de mettre en oeuvre certains de ces contrôles d'une manière susceptible d'offrir aux industries de défense des indicateurs sûrs quant aux types d'exportations qui seront autorisées. On ne peut bien souvent se fonder que sur son jugement personnel pour décider si un conflit est «imminent» et s'il est arrivé à son terme; de plus, dans certains cas, le Canada a épousé la cause pour laquelle l'un des camps se bat. Le refus d'octroi de licences d'exportation pour non-respect des droits de la personne introduit une autre source d'incertitude étroitement reliée aux préoccupations d'ordre purement interne. Enfin, un tel refus reflète une décision politique selon laquelle le gouvernement canadien ne tolérera pas qu'on l'associe à des régimes répressifs du fait que ceux-ci reçoivent des armes et des munitions canadiennes, même si de tels articles peuvent être facilement achetés d'autres fournisseurs. Dans la pratique, les licences d'exportation de matériel de défense ont généralement été refusées pour ces motifs lorsqu'il s'est agi de produits qui, de toute évidence, peuvent être utilisés contre les populations civiles; mais ces licences n'ont pas souvent été refusées lorsqu'il s'est agi de pièces de rechange et de composantes que l'on ne peut pas facilement identifier comme provenant du Canada. Sur le plan de la politique interne, de telles mesures répondent aux attentes d'une opinion publique fortement influencée par les positions de notre pays en faveur du désarmement et des droits de la personne.

Il convient de se demander si les contrôles exercés sur les exportations de matériel militaire pour des raisons tenant à la politique étrangère atteignent leurs objectifs et si leur efficacité est telle que les résultats enregistrés compensent les incertitudes auxquelles doivent faire face les exportateurs canadiens. Dans le cas des contrôles inspirés de considérations tenant à la politique étrangère, l'incertitude est nettement aggravée par l'imprécision de l'objectif, c'est-à-dire par l'évaluation subjective d'un régime particulier et la permanence d'une telle opinion. La variabilité de ce genre d'évaluation et, du point de vue de l'exportateur, leur caractère apparemment capricieux, conduisent très souvent les entreprises canadiennes à éviter complètement tout effort qui leur aurait permis de faire des affaires dans certaines régions du monde. Alors que l'économie canadienne doit supporter le coût d'opportunité de cette politique, le Canada, du point de vue de sa politique étrangère, peut ne pas en tirer d'avantages compensatoires lorsque l'État contre lequel ces mesures sont dirigées n'est pas informé de leur application.

Il est toujours à craindre que les contrôles à l'exportation mis en oeuvre par les autorités canadiennes, créent plus de perturbations qu'ils ne contribuent à la réalisation des objectifs du gouvernement. Une plus grande transparence et une accélération du processus de prise de décision aideraient les exportateurs à porter des jugements mieux éclairés quant à la meilleure affectation géographique à donner à leurs maigres ressources en commercialisation. Cela pourrait permettre aux fabricants de produits de technologie de pointe de participer plus activement aux marchés d'exportation sans nuire à la sécurité ou à la politique étrangère du gouvernement. De plus, une meilleure transparence et une plus large publicité pourraient favoriser l'application volontaire des décisions gouvernementales.

Au sein du groupe des pays industrialisés, le Canada est le pays qui a la politique la plus restrictive en matière d'exportation de matériel de défense. Notre pays a cependant réussi à devenir le *septième* plus important exportateur de matériel de

défense en dehors des pays du bloc de l'Est (avec des ventes totalisant $600 millions en 1979-80) en raison de sa capacité d'offrir des composantes pour les systèmes fabriqués et commercialisés par les États-Unis et grâce à sa spécialisation dans la production d'équipements de soutien à la défense autres que des armes. En un certain sens, ce succès relatif peut être considéré comme un indice de la mesure dans laquelle le Canada a réussi à concilier des facteurs politiques et économiques dans le cadre parfois conflictuel de ses politiques étrangère et commerciale: les principes politiques du Canada quant aux ventes d'armes peuvent être réaffirmés en toute bonne conscience alors que notre pays continue d'exporter des quantités appréciables de ce type de matériel. Dans un autre sens cependant, certains critiques canadiens de notre politique pensent que les facteurs mêmes qui expliquent la croissance des exportations canadiennes de matériel de défense nous autorisent à conclure que nous ne contrôlons pas réellement la destination de ces exportations, tandis que les porte-parole des cercles industriels ne savent pas très bien dans quelle mesure le gouvernement est décidé à accroître la compétitivité du Canada dans le secteur de la fabrication des biens de technologie avancée qui dominent notre secteur d'exportation du matériel de défense.

Cadre institutionnel national

Les ministères des Affaires extérieures, des Finances et de l'Industrie et du Commerce ont traditionnellement été les principaux responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique commerciale du Canada ainsi que de la gestion de nos relations commerciales. Sur des questions présentant un intérêt particulier, ces ministères ont partagé leurs responsabilités avec d'autres ministères, notamment Agriculture Canada, le ministère des Pêches, celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Revenu Canada et le ministère de la Consommation et des Corporations. À la suite de la réorganisation des structures ministérielles annoncée par le Premier ministre en janvier 1982, les fonctions du ministère de l'Industrie et du Commerce en matière de relations commerciales internationales et d'expansion des exportations ont été rattachées au ministère des Affaires extérieures en vue de mettre davantage l'accent sur l'expansion du commerce international du Canada dans la politique extérieure de notre pays.

Le ministère des Finances, en vertu de ses responsabilités globales quant à la gestion de l'économie canadienne et étant donné la nature fiscale des tarifs canadiens, est responsable du Tarif des douanes et des principales réglementations relatives aux importations, sauf en ce qui concerne la Loi sur les licences d'exportation et d'importation; par contre, Revenu Canada assume les fonctions d'administration et d'application des mesures adoptées. La Commission du tarif et le Tribunal anti-dumping relèvent du ministre des Finances. La Commission du textile et du vêtement relève du ministre de l'Industrie et du Commerce. Par ailleurs, il existe un certain nombre d'organismes gouvernementaux comme la Commission canadienne du blé et l'Office national de l'énergie qui détiennent des pouvoirs de réglementation qui s'étendent aux mesures à la frontière applicables aux produits relevant de leurs compétences respectives.

Le Tribunal remplit deux fonctions distinctes: a) en vertu de l'article 16 de la Loi anti-dumping, il joue le rôle de cour d'archives devant décider si un préjudice

sensible a été infligé à un producteur canadien par suite d'importations faisant l'objet d'un dumping ou de subventions; et b) en vertu du paragraphe 16.1 de la Loi et à la demande du gouvernement, le Tribunal fait enquête et conseille le gouvernement sur le préjudice causé à la production de marchandises au Canada par suite d'importations ne faisant pas l'objet d'un dumping ou de subventions.

La Commission du tarif est également un tribunal indépendant et une «cour d'archives». Elle se prononce sur des appels logés auprès d'elle à la suite de décisions prises par Revenu Canada en matière de douane et d'accise. La Commission peut également jouer le rôle de commission d'enquête sur des questions touchant le tarif canadien, à la demande du ministre des Finances.

La Commission du textile et du vêtement joue un rôle similaire à celui du Tribunal, mais ce rôle se limite aux questions soulevées dans le cadre des échanges de textiles et de vêtements. Elle peut mener des enquêtes de sa propre initiative ou à la demande du ministre de l'Expansion industrielle régionale ou d'un producteur canadien en vue de déterminer si l'importation d'un produit textile ou d'un vêtement cause ou menace de causer un préjudice sérieux à la production de ce fabricant canadien. Dans la conduite de son enquête et dans la formulation de ses recommandations, la Commission doit tenir compte de divers facteurs, y compris les effets de toute mesure sur le consommateur, les règles internationales et la probabilité de restauration de la viabilité économique du secteur considéré.

Le sous-comité du Parlement qui a tenu récemment des consultations publiques sur les propositions relatives à la politique d'importation a suggéré qu'il faudrait étudier l'interrelation des rôles assumés par les différents organismes compétents en matière d'importation.

Un aspect de plus en plus important de la gestion des politiques commerciales du Canada découle d'une prise de conscience de l'interdépendance critique des mesures visant le commerce intérieur et le commerce extérieur ainsi que le développement industriel et les autres aspects du développement économique. Les politiques relatives au commerce, au développement des exportations et aux autres domaines d'activités internationales du Canada doivent être en harmonie avec les politiques de développement industriel et régional mises en oeuvre au plan interne. De même, ces dernières doivent tenir compte de la taille et de la nature des marchés étrangers qui s'offrent aux biens et aux services, de la conjoncture internationale et des obligations internationales du Canada ainsi que des susceptibilités de nos partenaires commerciaux. De même, la capacité du milieu des affaires à tirer profit des avantages compétitifs que peut détenir le Canada dépend des répercussions combinées des politiques internes et internationales, y compris les rapports existant entre les politiques fédérales et provinciales.

La gestion de la politique gouvernementale doit faire face à un défi de taille; il s'agit de la coordination appropriée des diverses mesures adoptées aux plans interne et externe et pouvant influer sur la compétitivité des industries canadiennes. La récente réorganisation des structures ministérielles vise à renforcer la capacité du gouvernement fédéral à relever ce défi. Le projet de loi C-123 concernant l'organisation du gouvernement du Canada déposé à la Chambre des communes au mois de

juin 1982, définit comme suit les nouvelles responsabilités du ministre du Commerce international: aider les exportateurs canadiens dans leurs initiatives de commercialisation sur les marchés extérieurs et favoriser l'accroissement des exportations; faciliter, par voie de négociations, la pénétration des denrées, produits et services canadiens dans les marchés extérieurs; stimuler les relations commerciales avec les autres pays; concourir à l'amélioration de la situation du commerce mondial. Les fonctions du ministre de l'Expansion industrielle régionale couvrent notamment les industries manufacturières et le secteur des services ainsi que le commerce intérieur.

Des consultations sur des problèmes particuliers sont habituellement menées avec les milieux d'affaires intéressés, lorsque les circonstances l'exigent, en vue de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques commerciales du Canada et de la gestion de nos relations commerciales. Ces consultations éclairent l'élaboration de recommandations destinées aux ministres sur différentes questions touchant la politique d'importation; elles servent également à faire le point sur des problèmes particuliers ayant trait à l'accès aux marchés étrangers. Parfois, ces consultations ont été menées de manière plus systématique et plus officielle, particulièrement à l'occasion d'importantes négociations commerciales internationales, de manière à s'assurer que l'on tienne pleinement compte des divers intérêts régionaux et sectoriels ainsi que de ceux des producteurs et des consommateurs. Par exemple, durant les négociations commerciales du Tokyo Round, le Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers — qui avait été institué pour mener des consultations avec divers groupes intéressés — avait reçu environ 500 mémoires. Ce processus de consultation a été prolongé par les discussions à caractère confidentiel que le coordonnateur canadien pour les négociations commerciales a eues avec divers secteurs intéressés.

Il n'a jamais existé de structure institutionnelle officielle et permanente pour les consultations fédérales-provinciales ou les échanges de vues entre les deux paliers de gouvernement sur les problèmes de politique commerciale et de commerce international. Cela résulte probablement dans une large mesure de l'exclusivité de la compétence fédérale sur les instruments traditionnels de la politique de réglementation des importations comme le Tarif des douanes et la Loi anti-dumping; la situation reflète également la compétence fédérale globale quant à la conduite de la politique étrangère du Canada. Cela ne signifie pas qu'il n'y a jamais eu de consultations, mais plutôt que celles-ci ont toujours revêtu un caractère plutôt exceptionnel. Mais il a fallu multiplier et intensifier les consultations dans ce domaine avec les provinces; cette évolution est l'un des effets directs d'un changement qui s'est produit au plan international et au plan interne: en effet, on a graduellement délaissé cet intérêt presque exclusif pour les mesures traditionnelles à la frontière pour tenir davantage compte des répercussions des politiques et programes économiques proprement nationaux sur les échanges internationaux. Par ailleurs, les provinces se sont de plus en plus intéressées aux répercussions du développement du commerce international sur leurs politiques et leur développement économique. Les domaines des marchés publics, des subventions gouvernementales, des programmes d'aide et de la réglementation des normes de produits nous offrent les exemples les plus marquants des rapports qui existent entre les politiques fédérales et provinciales susceptibles d'influer sur le commerce international et les accords commerciaux.

Pendant le Tokyo Round, un effort spécial a été déployé pour tenir les provinces au fait des progrès des négociations grâce à la création d'un comité regroupant des

hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. Les provinces ont réagi favorablement à cette innovation et ont montré qu'elles étaient disposées à apporter leur contribution lorsqu'elles y voient leur intérêt; la déclaration d'intention sur les pratiques des régies provinciales des alcools illustre cette évolution. Ce processus intensif de consultations fédérales/provinciales a permis de mieux faire comprendre aux diverses régions du pays les objectifs de la politique commerciale du Canada et d'éclairer le contexte dans lequel ces objectifs sont poursuivis à l'échelle internationale; de plus, les consultations ont sensibilisé davantage le gouvernement fédéral aux priorités et aux préoccupations des provinces. Notons également que les gouvernements provinciaux et leur opinion publique ont pu porter des jugements mieux éclairés sur les possibilités d'action du gouvernement fédéral dans le cadre des négociations commerciales internationales en vue de poursuivre des objectifs régionaux ou provinciaux en matière d'exportation et pour tenir compte des préoccupations particulières des secteurs les moins compétitifs dans le cadre des politiques nationales. De plus, ces consultations ont montré aux hommes d'affaires canadiens et à nos partenaires commerciaux que les consultations fédérales/provinciales peuvent contribuer à améliorer les conditions d'accès aux marchés qui s'offrent aux exportateurs canadiens et, par conséquent, à renforcer les résultats commerciaux de notre pays.

À la suite de ces expériences positives réalisées à l'occasion des négociations commerciales du Tokyo Round, un cadre structuré pour des consultations fédérales/provinciales sur les questions touchant le commerce international a été maintenu en place sous la forme d'un comité fédéral/provincial des relations commerciales qui se réunit au niveau des hauts fonctionnaires. De plus, la première réunion fédérale-provinciale des ministres du Commerce s'est tenue en juin 1982. Un des plus importants défis auxquels devra faire face ce processus continu de consultations au cours des années 80 consistera à s'assurer que le pouvoir de négociation du Canada au niveau international n'est pas compromis par des conflits d'intérêts, de politiques ou de programmes nationaux ou par les pratiques commerciales abusives de gouvernements étrangers qui pourraient être tentés, faute de coopération fédérale-provinciale, de tirer profit de rivalités entre intérêts canadiens. De même, ce cadre de consultations devrait permettre de mieux comprendre l'importance du fonctionnement efficace du marché commun canadien car la compétitivité internationale du Canada dépend très largement de sa capacité à maximiser les économies d'échelle que lui permet son propre marché national intégré et parce que son pouvoir de négociation au niveau commercial est certainement fonction de l'attrait qu'exerce l'ensemble du marché national sur les fournisseurs étrangers de biens et de services.

Chapitre VI

ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET DÉVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS

Les dirigeants d'entreprises et les syndicats doivent faire preuve d'un renouveau dynamique afin de maintenir la compétitivité internationale du Canada et de dénicher des marchés d'exportation. Cette détermination renouvelée doit être appuyée par un gouvernement fédéral dont les services d'aide à l'exportation sont bien coordonnés et orientés.

Un Canada plus fort à l'étranger
Rapport du Comité d'examen des services de promotion des exportations

Les gouvernements canadiens qui se sont succédé se sont tous efforcés de préserver et d'élargir la part des exportations canadiennes sur le marché extérieur, notamment le marché américain, et de diversifier les débouchés des producteurs canadiens. Les tarifs douaniers et autres conditions d'accès au marché canadien ont été utilisés, dans le cadre du GATT et au plan bilatéral, comme instruments de négociation visant à ouvrir les marchés étrangers aux produits et services canadiens. Par le passé, le gouvernement a consacré d'importantes ressources à l'exploitation et à l'accroissement des débouchés dans les secteurs des produits à base de ressources, de l'alimentation, de la fabrication et des services. En effet, dès les années 1890, on établissait un service pour aider les sociétés canadiennes à se trouver des débouchés sur le marché extérieur. Un siècle plus tard, par l'intermédiaire d'un service des délégués commerciaux considérablement élargi et d'un certain nombre de programmes élaborés d'aide à l'exportation, le gouvernement fédéral continue à encourager et à soutenir les firmes canadiennes à la recherche d'acheteurs étrangers pour leurs produits et services.

Conditions d'accès des exportations canadiennes

Plusieurs séries de négociations ont permis d'abaisser les tarifs douaniers au point que, dans bien des secteurs, ils ne constituent plus d'obstacles majeurs à l'accès aux marchés de nos partenaires commerciaux. Certains domaines vulnérables, notamment le textile, la chaussure et le vêtement jouissent encore d'une protection douanière relativement élevée; par contre, pour la plupart des produits industriels, les tarifs moyens de nos principaux partenaires (États-Unis, Communauté européenne et Japon) ont atteint, ou du moins atteindront bientôt, des niveaux qui ne peuvent plus être considérés comme des obstacles sérieux à l'expansion de l'économie canadienne. Ceci ne veut pas dire que les tarifs n'ont plus d'importance pour la rentabilité des exportations canadiennes d'une gamme de produits sur différents marchés, mais plutôt que les tarifs ne sont plus, dans la plupart des cas, le principal facteur qui conditionne les investissements ni le principal obstacle à la réalisation d'économies d'échelle.

Les tarifs actuels posent deux types de problèmes: la progressivité des droits et les tarifs relativement élevés qui frappent certains biens intéressant les fabricants canadiens. D'une part, le type de tarif qui augmente en fonction du degré de transformation contrecarre les objectifs industriels de bien des exportateurs de ressources, parmi lesquels le Canada, qui cherchent à augmenter la valeur ajoutée du contenu domestique des ressources exportées. Les tarifs relativement élevés qui s'appliquent toujours à certains produits particuliers continuent d'entraver l'accès à certains marchés, par exemple aux marchés de la pétrochimie et du matériel roulant aux États-Unis.

Dans bien des cas, il n'est probablement pas exagéré d'affirmer que les mesures non-tarifaires influent davantage sur l'expansion des échanges commerciaux que ce n'est le cas pour les tarifs douaniers. La gravité des problèmes rencontrés varie énormément, qu'il s'agisse de mesures surmontables (formalités administratives compliquées et souvent fort coûteuses) ou de mesures restrictives (contingents) et prohibitives (embargos). Des négociations et discussions relatives à ces problèmes dans le cadre du GATT ont permis de soumettre ces mesures non tarifaires à certains règlements stricts, si bien que la plupart de ces mesures ne constituent plus d'obstacles insurmontables pour les exportateurs canadiens.

D'ici 1987, le tarif moyen applicable aux exportations de produits manufacturés passibles de droits aux *États-Unis* passera à quelque 5,7 pour cent. Les produits des secteurs de l'automobile et de la défense étant exempts de droits, et ceux de nombreux autres secteurs (certaines machines par exemple) étant soumis à des droits pratiquement nuls, on peut affirmer que les tarifs douaniers ne représentent plus des entraves importantes à nos exportations; il reste toutefois certains domaines dans lesquels un abaissement tarifaire permettrait un net accroissement des activités commerciales. Les États-Unis maintiennent des tarifs élevés dans certains domaines qu'ils estiment vulnérables, le textile et le vêtement en particulier, et rien ne laisse présager leur abaissement prochain.

Les États-Unis n'imposent aucune limitation générale en matière d'importation, et peu de formalités consulaires ou autres conditions comme les dépôts préalables ou les licences d'importation viennent compliquer les échanges commerciaux avec les autres pays. Les formalités douanières sont assez simples. Depuis l'uniformisation des systèmes lors du Tokyo Round, l'évaluation en douane est plus facilement prévisible. Il n'existe qu'un nombre réduit de restrictions quantitatives à l'importation qui vont le plus souvent de pair avec des programmes de soutien des prix ou d'autres programmes d'aide agricole. Un grand nombre des problèmes qui se posent dans les échanges entre nos deux pays sont d'ordre technique et sont des problèmes auxquels il faut s'attendre vu l'énorme volume des transactions transfrontière.

Certains problèmes majeurs subsistent, notamment ceux découlant des politiques préconisant d'«acheter américain» et du traitement réservé aux importations déloyables ou perturbatrices. Les politiques incitant à «acheter américain» peuvent représenter de sérieuses entraves, non seulement pour les ventes aux organismes publics acquéreurs, mais également pour celles qui pourraient être conclues avec des entités financées par le biais de programmes fédéraux. En vertu du *Surface Transportation Assistance Act* de 1982, par exemple, les gouvernements des États et les

administrations régionales sont tenus d'accorder la préférence aux produits américains chaque fois que le gouvernement fédéral participe financièrement à la construction d'autoroutes et de ponts ou à des projets de transport urbain en commun.

Les difficultés posées par le système américain de protection pour éventualité — droits antidumping et compensateurs, et mesures de sauvegardes en cas d'exception — ont tendance à être accentuées du fait des procédures juridiques en cause. Non seulement l'Administration mais également les particuliers peuvent engager une enquête. Toutefois, les plaintes «gratuites» sont moins nombreuses qu'auparavant en raison de l'obligation que fait maintenant la loi américaine de prouver le préjudice aux intérêts domestiques, de l'augmentation des frais juridiques et de conditions préliminaires plus sévères. Malgré tout, l'Administration subit souvent de fortes pressions de la part du Congrès qui exige l'ouverture d'enquêtes, à la suite desquelles il faut respecter toutes les prescriptions juridiques, ce qui entraîne toutes sortes de retards, d'incertitudes, de frais et d'autres inconvénients pour l'exportateur. La réceptivité du Congrès aux demandes de mesures protectionnistes se traduit par un grande nombre de projets de loi protectionnistes qui, même s'ils sont rejetés par l'Administration (ce qui est généralement le cas), contribuent à créer un climat d'incertitude.

Le Tarif extérieur commun (TEC) de la *Communauté économique européenne* est relativement homogène, se situant entre 4 et 7 pour cent, mais comporte par ailleurs un fort degré de progressivité. Environ 40% des exportations canadiennes entrent en franchise de droits ou de taxes, mais il s'agit surtout d'approvisionnements industriels n'ayant subi que très peu de transformation. L'accès aux marchés de la Communauté est difficile dans un certain nombre de secteurs, dont ceux des produits forestiers, des métaux et minéraux et de l'agriculture. Les tarifs de la Communauté applicables aux biens de ces secteurs ayant subi une plus grande transformation sont plus élevés et continuent d'empêcher la valorisation au Canada. Notre pays se préoccupe notamment du régime préférentiel accordé à certains pays ou groupes de pays (l'AELE et certains pays méditéranéens) dans un certain nombre de secteurs.

Il existe, au sein de la Communauté économique européenne, un certain nombre de politiques nationales applicables à certains secteurs industriels, aux pêcheries et à l'agriculture, qui ont d'importantes conséquences sur l'accès du Canada dans ces secteurs. La Politique agricole commune, qui vise à favoriser l'accroissement de la production, a véritablement relégué les pays non-membres au rang de fournisseurs marginaux pour un certain nombre de produits. Bien que les possibilités de production halieutique européenne soient plus limitées que dans le domaine de l'agriculture, on craint que les États membres ne cherchent à protéger leurs industries nationales en pressant la Commission de la CEE d'imposer plus souvent des prix de référence pour les importations de poisson. L'accord à long terme conclu récemment a permis d'améliorer quelque peu les conditions d'accès pour la morue et le sébaste par l'établissement de contingents tarifaires dont les taux sont inférieurs aux niveaux consolidés au GATT.

La Communauté a un certain nombre de procédures compliquées qui doivent être suivies dans les pays membres pour obtenir l'approbation de certains produits (notamment les règlements phytosanitaires et, dans le cas de l'amiante, les normes

sanitaires) et pour passer des marchés d'approvisionnement. Étant donné le degré d'intervention de l'État dans le domaine industriel, la transparence des marchés publics revêt une importance cruciale pour le développement du marché dans bien des secteurs — par exemple le matériel de télécommunications, de production d'électricité et de transport — qui ne sont pas couverts par l'Accord du GATT relatif aux marchés publics.

Au *Japon*, nombre d'entraves à l'importation échappent à la réglementation de l'État: il en est ainsi du système de distribution complexe, des pratiques commerciales trop conservatrices, des positions monopsoniques et des barrières culturelles ou linguistiques. Dans l'ensemble, le marché japonais nous reste plus fermé que ceux de nos autres partenaires principaux. Les tarifs y sont généralement de l'ordre de 5 à 7%, mais les mesures non-tarifaires sont extrêmement répandues. L'application des restrictions quantitatives est caractérisée par des variations, des contradictions et toutes sortes de complications. Il existe vingt-sept contingentements officiels, auxquels s'ajoutent des contrôles à l'importation de cinquante produits plus «essentiels» ou «stratégiques». Le processus d'allocation des contingents est complexe et soumis à des critères administratifs qui ne sont pas dévoilés; les volumes totaux, qui sont fixés deux fois l'an, ne sont généralement pas annoncés publiquement, ce qui empêche le développement de rapports réguliers entre les clients et fournisseurs. Ces restrictions portent préjudice aux intérêts des exportateurs canadiens de divers produits de l'agriculture et de la pêche, car ces mesures sont en grande partie destinées à protéger ces secteurs traditionnels de l'économie japonaise.

L'accès au marché japonais est également gêné par divers obstacles techniques, tels les règlements phytosanitaires et les procédures d'essai, d'étiquetage et de certification. Certaines normes industrielles japonaises sont strictement nationales et imposent des essais de produits longs et coûteux, parfois même pour un seul produit (par opposition aux essais de types de produits). Certains additifs alimentaires couramment utilisés en Amérique du Nord et interdits au Japon de même que le refus des Japonais de reconnaître les tests effectués au Canada pour de nombreux produits sanitaires et pharmaceutiques soulèvent des problèmes particuliers. Des progrès ont été réalisés dans la mesure où ont été reconnues les normes canadiennes pour les essais d'appareils électriques ou pour le triage du bois de construction; l'établissement de normes relatives au contreplaqué de résineux pour permettre l'entrée des produits nord-américains nous ouvrira un marché prometteur.

Au nombre des autres obstacles non tarifaires qui gênent l'accès au marché japonais, mentionnons l'application rigoureuse d'un régime douanier qui ne prévoit aucun mécanisme efficace d'appel, l'existence d'organismes d'achats publics et de monopoles d'État pour le blé et le tabac, les pratiques restrictives en matière de marchés publics (bien que des progrès considérables aient été réalisés grâce à l'application du code du GATT et aux décisions subséquentes touchant le matériel de télécommunication), le coût et les difficultés liés à l'obtention et à la protection des brevets, l'octroi de subventions et de primes de recherche gouvernementales à des industries en développement clés (réservées aux firmes sous contrôle japonais), la dominance de certains géants de l'industrie tel Mitsubishi, la politique qui permet la formation de «cartels de prix» temporaires dans certains secteurs en difficulté, le contrôle du ministère des Finances sur les investissements étrangers directs, la discrimi-

nation exercée contre les transporteurs étrangers en ce qui concerne l'utilisation des installations; enfin les interdictions, restrictions ou taxes frappant les sociétés étrangères.

Les *pays en voie de développement* ont une utilisation variable des mesures tarifaires. Dans la plupart des pays d'Asie, les tarifs douaniers ne constituent pas d'obstacle majeur, bien que la République de Corée y ait recours pour protéger son secteur agricole, et que l'Indonésie continue d'appliquer de forts taux à un certain nombre d'articles. Les pays africains maintiennent leurs tarifs à des niveaux généralement élevés, soit pour protéger leurs industries nationales, soit pour attirer les investissements étrangers directs. Ces tarifs ont, à l'occasion, été supprimés lorsque la demande de certains articles était forte, surtout quand il s'est agi de projets financés par des organismes multilatéraux comme la BIRD. Les tarifs ne gênent pas le commerce avec le Moyen-Orient, bien que depuis peu ces pays aient eu tendance, à l'exemple de l'Arabie Saoudite, à y recourir dans le but de protéger des industries de remplacement des importations. Le Brésil protège ses principaux secteurs industriels en expansion et tente d'assainir sa balance des paiements, notamment par l'application de taux de droits qui vont jusqu'à 205% et qui ne semblent pas devoir être réduits dans un avenir proche. Le Groupe andin — Colombie, Venezuela, Équateur, Pérou et Bolivie — s'efforce d'uniformiser ses politiques par l'établissement d'un tarif extérieur commun et par l'abolition des obstacles aux échanges commerciaux entre les pays membres. Les mesures de protection ont tendance à se multiplier à mesure que certains secteurs de l'industrie se développent, comme c'est le cas pour celui de l'automobile. Les gouvernements de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay ont adopté des politiques d'économie de marché en espérant obtenir une amélioration du rendement industriel et une baisse de l'inflation grâce à la concurrence des importations. Les possibilités d'accès aux marchés de ces trois pays s'améliorent, mais des difficultés économiques, notamment en Argentine, pourraient bien retarder l'abaissement tarifaire. Les taux des droits de douane de la plupart des pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale sont raisonnables et ne constituent pas d'obstacles majeurs; ceux du Mexique, toutefois, continuent de créer des problèmes de taille.

Les plans d'expansion nationaux et le manque de ressources amènent la plupart des pays en voie de développement à restreindre l'accès à leurs marchés en ayant recours à diverses techniques qui s'ajoutent parfois aux tarifs: obtention de licences pour la majorité ou la totalité des importations, imposition de contingents ou d'embargos sur les importations faisant concurrence à la production locale, protection automatique de toute industrie de substitution des importations, préférence accordée aux industries régionales, lenteur bureaucratique ou manque de transparence des procédures douanières ou de soumission des demandes, dures exigences sanitaires, surtout pour les produits agricoles, et allocation prioritaire de fonds aux importations essentielles — biens d'équipement, matières premières destinées aux industries locales et produits alimentaires. Parmi les autres problèmes, mentionnons la concurrence des pays industrialisés par le biais du crédit mixte, un système de distribution fermé, des pratiques de commerce d'État répandues et, parfois, l'absence d'assurance des investissements ou d'accords en matière d'imposition, ce qui peut entraîner une augmentation des coûts pour l'exportateur.

On retrouve ces éléments dans bien des pays, à des degrés divers. Ils sont courants en Afrique, alors que l'Asie a plutôt tendance à recourir aux licences d'impor-

tation et aux restrictions quantitatives ou aux embargos. Certains pays des Caraïbes pratiquent le contrôle des devises et imposent, pour certains produits, des taxes souvent élevées qui s'ajoutent aux droits de douane. En Amérique du Sud, la tendance est à la libéralisation, sauf au Brésil où l'accès au marché est contrôlé de façon stricte: aux tarifs douaniers élevés s'ajoutent de strictes mesures de contrôle des changes, des prohibitions frappant les importations de plusieurs milliers d'articles «non essentiels», un régime régional préférentiel et des demandes de financement concessionnel venant s'ajouter aux crédits-fournisseurs habituels. Les débouchés sur le marché mexicain sont sérieusement restreints du fait de l'application d'un système de contrôle strict touchant une large proportion des produits importés.

Les pays d'Europe de l'Est à *commerce d'État* se servent largement de toute une gamme de mesures non tarifaires; imposition générale de licences d'importation, contrôle des changes strict et restrictif et, à l'occasion, imposition de mesures coûteuses en contrepartie des ventes à ces pays, l'État intervenant plus ou moins directement dans chaque achat. Les lignes directrices observées pour l'application de ces mesures ne sont jamais rendues publiques, mais l'on tient compte de la disponibilité des monnaies fortes (ou des conditions de financement), des relations politiques, de la progression ou des besoins des plans économiques sectoriels et de leur ordre de priorité dans le plan national, de la rentabilité et des possibilités d'exportation que présentent les projets soumis (ou de la réputation de l'utilisateur final) et des expériences précédentes avec les firmes qui soumettent des propositions. Les utilisateurs finals étant habituellement inaccessibles, acheteurs et fournisseurs sont forcés de traiter avec un organisme commercial central.

Dans les pays industrialisés et en voie de développement, les *exportations canadiennes de services* se heurtent, par le biais des échanges et de l'établissement, à toute une série d'obstacles. Certains sont de nature protectionniste, d'autres découlent d'une évolution historique et de régimes industriels, fiscaux et de réglementation différents. Certains reflètent la prééminence d'objectifs économiques et culturels nationaux fondamentaux sur des considérations commerciales. Le subventionnement des exportations qu'effectuent de nombreux pays industrialisés nuit aux exportations canadiennes de services dans certains secteurs.

Rôle du gouvernement dans l'expansion des exportations

Étant donné l'importance des exportations pour l'économie du Canada, il est toujours vital d'encourager les sociétés à étendre leurs marchés d'exportation au-delà des pays qui représentent des débouchés traditionnellement sûrs. Bien que le nombre de ces marchés ait considérablement augmenté, il nous faut conquérir de nouveaux marchés pour assurer l'accroissement de nos exportations.

Étant donné la taille de leur équipe de vente, l'insuffisance des capitaux à consacrer à l'accroissement des débouchés, leur manque de connaissance des marchés étrangers ou simplement leur timidité, bien des sociétés canadiennes de petite et moyenne importance ne tenteront pas, si on les laisse livrées à elles-mêmes, de se lancer au-delà de certains marchés étrangers choisis. Le gouvernement fédéral a donc le devoir de les aider à surmonter ces obstacles et de promouvoir les exportations afin de renforcer l'économie. Il n'y a pas, bien sûr, que les petites et moyennes entreprises

qui ont besoin d'une aide fédérale; les grandes firmes canadiennes se sentent souvent encouragées par la présence du gouvernement fédéral dans un pays étranger et comptent sur son aide pour mener des négociations avec le gouvernement du pays hôte en vue de conquérir un marché. La participation du gouvernement fédéral aux activités d'exportation n'est pas rassurante que pour l'exportateur canadien: l'acheteur étranger voit souvent dans le délégué commercial un gage du sérieux du fournisseur canadien.

Le gouvernement fédéral, par l'entremise de ses ministères et organismes, a mis au point un grand nombre de programmes destinés à encourager la recherche de débouchés pour les exportations. Au nombre des organismes gouvernementaux qui participent à ces activités, mentionnons les ministères des Affaires extérieures, de l'Agriculture, des Pêches, de l'Expansion industrielle régionale, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Approvisionnements et Services et des Communications, de même que la Corporation commerciale canadienne et, à un degré moindre, plusieurs autres agences semblables. Le grand nombre de programmes d'aide à l'exportation et les mandats connexes — et parfois similaires — de certains de ces ministères ou organismes posent un défi constant à la répartition efficiente des ressources humaines et financières.

Malgré le grand nombre de programmes mis en place par le gouvernement en vue de stimuler les exportations, les dépenses fédérales pour ces programmes ou d'autres formes d'aide sont restées relativement modestes par rapport à l'aide à l'adaptation et au développement régional. Au cours de l'exercice 1981-82, environ 70 millions de dollars ont été dépensés pour toutes sortes d'activités destinées à accroître les exportations (PDME, SDC, foires et missions); ces montants se sont ajoutés aux ressources consacrées à la Société pour l'expansion des exportations et à d'autres agences gouvernementales spécialisées. Une étude réalisée à l'échelle internationale par la Business International Corporation en 1979 classait assez mal le Canada en matière d'assurance et de crédit à l'exportation, de stimulants fiscaux et d'encouragements en général. En ce qui concerne les formes d'aide plus traditionnelles, toutefois, le Canada a été classé parmi les premiers des neuf autres grands pays exportateurs étudiés.

Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à s'efforcer de promouvoir activement les exportations. Ces dernières années, les gouvernements provinciaux ont considérablement augmenté leurs efforts en aidant les firmes à participer à des foires et missions commerciales internationales, à rechercher de nouveaux débouchés, à recevoir les acheteurs étrangers et à améliorer leurs techniques de vente. Certaines provinces maintiennent également des bureaux à l'étranger pour promouvoir leur développement industriel ainsi que leurs exportations vers le pays hôte. Dans la majorité des cas, ces efforts ont été coordonnés avec les activités du gouvernement fédéral afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

La participation traditionnelle du gouvernement aux activités de promotion des exportations ne suffit pas à justifier le maintien de ses interventions dans ce domaine, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a fait réaliser, en 1979, une étude sur ses programmes de promotion des exportations, sous la direction de Roger Hatch. Selon le Comité d'examen:

afin que la balance commerciale du Canada s'améliore sensiblement, un changement fondamental de climat économique est nécessaire pour les Canadiens qui font des affaires à l'étranger. Au Canada, le financement des exportations et les impôts sur les revenus de l'exportation ne sont pas compétitifs par rapport à ce qui existe dans d'autres grandes nations commerçantes; les programmes d'expansion des exportations sont entravés par la réglementation; trop peu de produits d'exportation sont conçus et mis au point au Canada. Le manque de coordination et, par conséquent, l'incapacité d'assurer l'orientation et l'impulsion nécessaires au commerce extérieur aggravent la situation. Par rapport aux autres nations importantes, on constate au Canada un manque de coordination non seulement entre le monde des affaires et le gouvernement, mais également entre les divers organismes fédéraux qui représentent le Canada à l'étranger et entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les principales mesures recommandées par le Comité et acceptées par le gouvernement fédéral sont les suivantes:

- nomination d'un ministre du Cabinet principalement responsable du commerce international;
- décision, prise en septembre 1980, d'accorder la priorité à l'expansion des exportations et d'établir une stratégie dans ce domaine;
- la création d'une Commission pour l'expansion du commerce extérieur afin d'assurer, dans la mesure du possible, la coordination entre les efforts du gouvernement fédéral et les initiatives prises par le secteur privé;
- étude du régime d'imposition du Canada et de ses effets sur les firmes désireuses de traiter avec l'étranger;
- amélioration des modalités d'approbation et de paiement du PDME et augmentation des fonds accordés;
- élaboration de plans détaillés de développement des marchés d'exportation pour certains pays prioritaires;
- ouverture de nouvelles missions commerciales;
- lancement, en janvier 1981, d'un crédit mixte de $ 900 millions pour trois ans afin d'égaler la concurrence internationale;
- amélioration des facilités de financement de la SEE;
- insistance accrue sur les programmes d'aide bilatérale par rapport au niveau d'aide au développement distribuée par les institutions financières internationales;
- augmentation du financement parallèle accordé par la SEE et l'ACDI;
- amélioration de l'information sur les grands projets d'investissements; et

- meilleure accessibilité de l'aide destinée à promouvoir l'expansion des exportations des petites entreprises se lançant sur les marchés extérieurs pour la première fois, par une décentralisation de l'exécution de ces programmes.

Services et programmes d'expansion du commerce

Le gouvernement fédéral a mis au point toute une gamme de services de soutien et de programmes d'encouragement dans le but d'aider les industriels à trouver et développer des débouchés pour leurs produits. À l'aide apportée par les délégués commerciaux en poste à l'étranger, par les spécialistes des produits de base et de la commercialisation des ministères et organismes à Ottawa et dans les bureaux régionaux répartis à travers le pays s'ajoutent les programmes d'aide en matière de commercialisation, les prêts et assurances et les ententes entre gouvernements dont sont responsables divers ministères et organismes gouvernementaux.

Le Service des délégués commerciaux du ministère des Affaires extérieures, qui est représenté dans 92 missions réparties dans 68 pays, emploie environ 400 personnes, parmi lesquelles se trouvent des agents canadiens du Service extérieur aussi bien que des agents commerciaux recrutés sur place qui ont pour tâche d'assister les sociétés canadiennes dans leur recherche de marchés d'exportation: leurs activités comprennent la recherche de nouveaux débouchés, la présentation de firmes canadiennes à d'éventuels acheteurs, la recherche de représentants locaux et l'observation de la progression d'une entreprise sur le marché étranger. Les délégués commerciaux sont en outre chargés de rédiger des rapports économiques et commerciaux et, étant donné le besoin de trouver des investissements étrangers et des technologies nouvelles pour le Canada, de rechercher les possibilités de tels transferts.

Les directions de la commercialisation et des relations internationales du ministère des Affaires extérieures, dont le personnel est composé d'environ 200 personnes, fournissent à nos gens d'affaires des renseignements sur les marchés étrangers. Ils donnent des instructions et des conseils commerciaux aux missions du Canada à l'étranger, et leur fournissent des orientations générales. Ils contribuent à la mise en application des accords bilatéraux ayant *notamment* trait à la coopération internationale en matière commerciale, industrielle et technologique. Leur rôle est de coordonner l'approche des ministères, des organismes fédéraux et des provinces en ce qui concerne les marchés d'exportation.

Au sein du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), il existe un certain nombre de *directions spécialisées dans les secteurs industriels*; elle servent de lien entre les industries manufacturières nationales et le gouvernement fédéral en matière de développement industriel et commercial. Leur personnel travaille en étroite collaboration avec les délégués commerciaux en poste à l'étranger dans le but de mettre en rapport les entreprises canadiennes et les acheteurs éventuels.

Les services de renseignements commerciaux, principal élément du système d'information sur les marchés actuels, est formé des services commerciaux du Canada à l'étranger, dont le rôle est de fournir des renseignements sur les débouchés extérieurs. Ils réalisent également un nombre croissant d'études de marché. La diffusion, par les services à l'étranger, d'informations exactes et facilement accessibles sur

les fournisseurs canadiens constitue un aspect important du processus de commercialisation. De même, il est essentiel que les fournisseurs canadiens soient régulièrement informés sur les possibilités d'exportation qui peuvent s'offrir pour leurs produits. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale s'est doté d'un Système informatisé de repérage des débouchés (SRD) qui donne une liste des fournisseurs canadiens avec tous les renseignements utiles les concernant. Ces données sont fournies par les bureaux régionaux du Ministère en collaboration avec les provinces; elles sont regroupées dans une base centrale de données conservée à Ottawa.

On songe à instaurer un système d'information sur les marchés d'exportation amélioré qui serait un prolongement du SRD et fournirait des données informatiques directement accessibles qui pourraient comprendre davantage d'informations sur les activités d'exportation des sociétés répertoriés . Les missions canadiennes implantées sur le territoire des principaux marchés étrangers disposeraient de terminaux qui leur fourniraient des informations confidentielles sur les sociétés ne devant être révélées qu'en cas de besoin. Ce système pourrait devenir le pendant du Worldwide Information and Trade System du Département américain du Commerce, qui comprend également des données sur les propositions d'importation ou d'exportation de produits particuliers, des statistiques à jour sur les conditions du marché pour ces produits et le calendrier des activités promotionnelles prévues.

Le Programme des projets de promotion (PPP) a été mis sur pied dans le but d'appuyer les activités organisées par le gouvernement. Il permet de prendre en charge une partie des dépenses engagées par les sociétés pour participer à des expositions nationales communes dans le cadre de foires commerciales se tenant à l'étranger, d'organiser des missions commerciales dans les pays étrangers dans le but de rechercher de nouveaux débouchés, d'améliorer les accords commerciaux ou de négocier des ventes et d'accueillir des hommes d'affaires ou représentants de pays étrangers au Canada. Le gouvernement achète des espaces d'exposition dans les foires commerciales, conçoit et réalise des expositions regroupant tous les participants canadiens et assure l'organisation de l'exposition. La réexpédition au Canada des produits invendus est ensuite remboursée aux sociétés. Lorsque le gouvernement organise et dirige des missions à l'étranger, il prend en charge les frais de déplacement des sociétés, de même que les autres dépenses connexes, notamment pour les services d'interprétation, la location des lieux de rencontre, les services de facilitation commerciale et les réceptions officielles. Ce programme finance en large part les projets entrant dans les plans d'action nationaux du ministère des Affaires extérieures. Pendant l'exercice 82-83, le Programme consacrera $10,5 millions à environ 85 expositions commerciales auxquelles participeront 975 sociétés canadiennes dans 25 pays, à 60 missions qui permettront à des hommes d'affaires canadiens de visiter des marchés étrangers ainsi qu'à l'accueil de représentants étrangers au Canada.

Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) sert à aider financièrement les sociétés qui prennent d'elles-mêmes des initiatives pour développer leur marché d'exportation. Comme les efforts déployés pour encourager les industriels canadiens à accroître leurs activités d'exportation ont porté leurs fruits, on s'attend à ce que les demandes d'aide au PDME se multiplient. En 1982-1983, environ 3 300 demandes ont été approuvées et $20 millions consacrés à l'appui de soumissions pour des projets d'exportation spécifiques, à des visites de prospection de nouveaux marchés, à la participation à des foires commerciales à l'étranger, à

l'accueil d'acheteurs étrangers venant visiter des installations canadiennes, à la formation de consortiums d'exportateurs, à l'établissement de nouvelles organisations permanentes de commercialisation dans les pays étrangers et à la promotion des exportations de produits agricoles, alimentaires et halieutiques. L'exécution du PDME est principalement assurée par les bureaux régionaux du MEIR répartis dans tout le Canada.

La Corporation commerciale canadienne (CCC), principal mécanisme d'intervention dans les ventes conclues entre gouvernements, joue un rôle important dans l'expansion du commerce international canadien en aidant nos entreprises à décrocher des contrats offerts par des gouvernements étrangers lorsque le client préfère traiter avec un organisme d'État. Chaque année, la CCC aide quelque 500 fournisseurs canadiens et 50 clients étrangers en se portant garant de firmes moins connues. Au départ, la CCC œuvrait principalement dans le domaine des achats militaires; mais depuis peu, ses ventes conclues dans d'autres secteurs ont augmenté. C'est notamment le cas dans le cadre de projets d'aide canadiens financés par l'ACDI et pour lesquels le centre d'approvisionnement pour l'exportation du ministère des Approvisionnements et Services a joué le rôle de mandataire pour le compte de la CCC. Elle peut assumer les fonctions de maître d'œuvre pour d'importants projets et accroît ainsi la participation du Canada à ce type de ventes à l'exportation. Elle a également contribué à porter à l'attention du secteur privé certains projets financés par la Banque mondiale ou d'autres mécanismes multilatéraux. Dans la plupart des cas, la CCC pourra acheter, vendre, importer ou exporter, mais n'accordera pas de subvention directe aux producteurs ou conditionneurs canadiens et n'interviendra pas non plus dans le cas de produits relevant de la Commission canadienne du blé ou du lait. Dans la mesure du possible, la *Canagrex* se servira des programmes et activités existants et se conformera aux grandes politiques du Canada. Son financement sera assuré par des crédits attribués annuellement par le Parlement, mais on prévoit qu'elle pourra se faire payer pour ses services.

Le commerce et l'aide au développement — L'Agence canadienne de développement international est l'organisme par le biais duquel le Canada apporte une aide publique au développement des pays du Tiers monde. Elle a pour objectif de soutenir les efforts des pays en voie de développement en favorisant la croissance de leur économie et le développement de leurs systèmes sociaux, de manière à permettre une large distribution des bénéfices obtenus à la population de ces pays, à améliorer leur qualité de vie et à donner à tous les secteurs de leur population les moyens de participer aux efforts de développement national.

Entre 1976-77 et 1980-81, le Canada a décaissé près de 32 % de son aide publique au développement ($1,8 milliard) par le biais d'institutions multilatérales telles la Banque mondiale et les banques régionales de développement, les organisations des Nations Unies, le Commonwealth, la Francophonie et divers instituts de recherche internationaux; 40 % ($2,2 milliards) par des ententes bilatérales; 18 % ($1 milliard) en aide alimentaire; et 11 % ($614,2 millions) pour des programmes spéciaux, notamment ceux relevant d'organisations non gouvernementales canadiennes et internationales d'aide au développement, pour le soutien financier de firmes canadiennes et de pays en voie de développement dans le but de favoriser l'implantation ou l'expansion d'industries du secteur privé, et pour le Centre de recherches pour le développement international.

Notre aide publique au développement contribue, directement ou indirectement, à favoriser le commerce d'exportation de produits alimentaires, de biens manufacturés et de services canadiens. On estime qu'environ 65 % des sommes dépensées pour des programmes d'aide bilatérale sont consacrés à l'achat de biens produits au Canada. L'aide alimentaire, par exemple, a un très fort contenu canadien. En vertu de la Convention de la FAO relative à l'aide alimentaire, le Canada s'est engagé à fournir annuellement 600 000 tonnes de céréales; en 1980-1981, d'autres produits importants comme l'huile de colza, la poudre de lait écrémé et le poisson entraient dans le panier d'aide alimentaire. Le Programme de coopération industrielle de l'ACDI a été spécifiquement créé pour soutenir les initiatives des hommes d'affaires canadiens entrant dans le cadre du programme canadien de coopération pour le développement. Les fonds offerts par l'entremise de l'ACDI ont été utilisés parallèlement à ceux offerts par la SEE dans le but de procurer aux exportateurs canadiens une forme de financement compétitif que l'on appelle crédit mixte. Il est important de noter que l'un des critères retenus pour l'attribution d'une aide publique au développement se fonde sur l'intérêt que le pays représente pour le Canada du point de vue commercial. Enfin, une partie des contrats octroyés par les organismes d'aide multilatérale est accordée à des firmes canadiennes (on estime que, d'une façon globale, environ $650 millions ont été retirés, sous forme d'exportations, de contrats obtenus par le biais d'institutions financières internationales). Il est généralement admis que les ventes de biens et de services résultant de l'aide multilatérale accordée par le Canada sont inférieures à celles réalisées de la même façon par un certain nombre d'autres pays industrialisés. À la suite des recommandations de la Commission Hatch, le gouvernement a décidé d'étendre son programme d'aide bilatérale au développement et de réduire son programme d'aide multilatérale pour la période 1981-1986 afin d'accroître les avantages commerciaux retirés en contrepartie de l'aide accordée.

Nos gens d'affaires demandent, à juste titre, une plus grande coordination des politiques canadiennes d'aide au développement et d'expansion des exportations. Ils ont recommandé que l'ACDI réserve une partie des fonds attribués aux programmes bilatéraux afin de participer avec la SEE à un financement parallèle lorsque les conditions le justifient. L'ACDI a élaboré des lignes de conduite dans le but de favoriser cette forme de financement. La volonté du gouvernement de retirer davantage de bénéfices des liens commerciaux établis par le biais de ses programmes d'aide publique au développement se manifeste également dans son organisation et ses initiatives. Ainsi, par exemple, l'ACDI consulte régulièrement le secteur privé et recherche l'avis ainsi que l'assentiment de divers ministères avant de prendre des décisions importantes, par exemple en matière d'approbation de projets ou de répartition des fonds. L'ACDI est membre du conseil d'administration de la SEE et de la Commission d'expansion du commerce d'exportation, de même que du Comité d'administrateurs suppléants de la SEE et du Comité interministériel de l'expansion des exportations. Bien qu'il ne soit pas possible de satisfaire à tous les désirs du monde des affaires sans risquer de compromettre les véritables objectifs visés par le programme canadien d'aide publique au développement, il est néanmoins possible de tenir compte, dans une assez large mesure, de considérations commerciales dans l'application du programme. À long terme, l'assistance fournie par le biais de l'ACDI contribuera à la création de partenaires commerciaux dont bénéficieront les exportateurs canadiens.

La Société pour l'expansion des exportations (SEE) est une société de la Couronne qui offre ses services aux exportateurs canadiens dont les produits sont compétitifs en termes de prix, de qualité, de conditions de livraison et de service, de façon à leur permettre de se mesurer à la concurrence internationale. Ces services sont fournis par l'entremise de programmes divers prenant la forme de prêts, d'assurance et de garanties.

Les firmes canadiennes — quelle que soit leur taille — peuvent *s'assurer* pour se protéger en cas de défaut de paiement de la part de l'acheteur étranger. La SEE prend généralement à sa charge 90 pour cent des risques commerciaux et politiques tels l'insolvabilité ou le défaut de paiement de l'acheteur, le blocage de fonds, la guerre ou la rébellion, le retrait de licences d'importation ou autres risques de même nature susceptibles de se produire à l'étranger, ou encore l'annulation de permis d'exportation au Canada. Pratiquement toutes les transactions effectuées relatives à l'exportation de biens, de services ou de technologie peuvent être assurées. Des contrats d'assurance sont disponibles pour les ventes de marchandises et de services de consommation conclues moyennant des crédits à court terme allant jusqu'à 180 jours, ainsi que pour les ventes de biens et de services de production conclues moyennant des crédits à moyen terme allant jusqu'à cinq ans. Afin de faciliter les arrangements pris par les exportateurs avec les banques, la SEE accepte de verser à une banque ou autre institution financière toute prestation payable au titre d'une assurance à l'exportation.

D'autres formes d'assurances sont disponibles, notamment l'assurance préalable au versement du prêt qui couvre le risque de production à compter de la date effective du financement jusqu'au moment où le versement est effectué au titre du prêt souscrit; l'assurance-investissement à l'étranger qui offre une garantie dont la durée peut atteindre jusqu'à quinze ans, et protège contre trois risques politiques majeurs, soit l'impossibilité de convertir ou de rapatrier les bénéfices ou le capital, l'expropriation et la guerre ou la révolution; l'assurance-caution de bonne fin qui protège l'exportateur en cas d'annulation injustifiée, de la part d'un acheteur étranger, d'une lettre de crédit irrévocable délivrée par la banque de l'exportateur, au nom de ce dernier; l'assurance-consortium qui couvre les membres d'un consortium d'exportateurs en cas d'annulation d'un document contractuel du fait de l'incapacité d'un ou de plusieurs membres du consortium de payer leur part; et l'assurance-cautionnement qui couvre les sociétés de caution nationales qui accordent leur garantie à des acheteurs étrangers. La Société émet également des *garanties* à l'intention des banques qui accordent des prêts à l'exportation ou des cautions de bonne fin et de soumission.

La SEE facilite le *financement à moyen et à long terme des exportations* de biens et de services destinés à la production des acheteurs étrangers. Les fonds sont fournis aux fournisseurs canadiens, soit par le biais de versements directs effectués au nom de l'acheteur étranger, soit par l'achat de notes de crédit payables aux fournisseurs canadiens, ce qui équivaut à des ventes au comptant pour l'exportateur. La Société est prête à envisager toute transaction qui, compte tenu de l'intérêt qu'elle représente et des pratiques acceptées au plan international, mérite un financement de deux années ou plus et rapporte des bénéfices importants au Canada.

Dans ses programmes de financement, la SEE cherche à obtenir la plus grande participation possible des banques et institutions financières de manière à répondre

aux exigences de la concurrence internationale. Cette participation peut revêtir la forme de prêts parallèles, de prêts conjoints ou de prise en charge d'une partie des prêts accordés par la SEE, les principaux types de financement étant les suivants:

- *Prêts*: La SEE consent des prêts à des emprunteurs étrangers; bien qu'ils puissent être obtenus pour toute transaction relative à l'exportation de biens et de services destinés à la production, ces prêts sont le plus souvent réservés aux transactions d'importance dont le remboursement est généralement étalé sur plus de cinq ans.

- *Crédit provisionnel*: La SEE dispose d'un crédit provisionnel dans des institutions publiques et banques privées de nombreux pays. Ces accords financiers de nature générale encouragent les acheteurs de ces pays à s'intéresser sérieusement à la technologie et aux industries canadiennes, et ils informent les fabricants et consultants canadiens sur les débouchés offerts à leur matériel et à leurs services dans les pays concernés.

- *Achat de billets à ordre*: Dans certains cas, la SEE achète les billets à ordre émis par des acheteurs étrangers, à l'intention des exportateurs, en paiement de biens et services vendus moyennant un crédit à moyen terme (cinq ans maximum). Ces billets à ordre doivent être garantis par une banque ou institution financière du pays de l'acheteur reconnue par la SEE.

- *Financement parallèle*: Dans le cas des pays moins développés, la SEE consent souvent des prêts complémentaires à ceux de l'ACDI, la part prise en charge par l'Agence étant accordée moyennant un taux d'intérêt très faible, ou à titre de subvention. Ces prêts sont soumis aux critères de la SEE et de l'ACDI.

- *Crédit mixte*: La SEE accorde, au nom du gouvernement, une forme de crédit à l'exportation constitué à la fois d'un financement de faveur et d'un financement conventionnel, qui se caractérise par un très faible taux d'intérêt combiné. Le crédit mixte est consenti dans le but d'offrir des conditions de crédit équivalentes à celles des concurrents.

À la suite des changements intervenus dans le contexte financier, le gouvernement a révisé récemment ses politiques de financement du *Compte de la Société*. Étant donné la modification du rapport entre le coût et le rendement des prêts actuels et futurs, la SEE prévoit des pertes pour son prochain état financier. Le gouvernement a étudié le problème et décidé de ne pas diminuer les niveaux d'aide promis par la SEE et de maintenir ses paiements de mise de fonds à la SEE et, également, d'effectuer les paiements nécessaires pour compenser l'érosion des capitaux propres découlant des pertes dues à la récession actuelle.

Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation

Pratiquement tous les membres de l'OCDE fournissent une certaine aide qui permet d'assurer la disponibilité de crédits à l'exportation à moyen et à long termes

dans le but de promouvoir l'exportation de biens et de services destinés à la production. Toutefois, les systèmes adoptés varient grandement d'un pays à l'autre dans leur structure et dans le degré des interventions publiques en ce qui concerne l'origine et le coût des capitaux.

Tous les systèmes prévoient la prise en charge de l'ensemble des risques de crédit découlant du financement d'acheteurs étrangers qui ne parviennent pas à obtenir de capitaux privés. Chaque pays possède à cette fin une institution spécialisée, soit un organisme officiel ou un organisme agissant au nom de l'État, qui assure ou garantit les crédits. Ces institutions sont membres de l'Union de Berne (Union d'assureurs des crédits et des investissements internationaux) par l'intermédiaire de laquelle elles échangent des renseignements sur la solvabilité des clients et s'efforcent d'uniformiser leurs politiques générales en matière d'assurance du crédit et de l'investissement.

L'importance de la garantie de crédit offerte aux exportateurs ne varie pas beaucoup d'un pays à l'autre, le principal objectif étant de faciliter la mobilisation des capitaux nécessaires. En général, les institutions accordent des assurances-crédit couvrant l'exportateur contre les risques politiques et commerciaux susceptibles d'entraîner le non-paiement de la part de l'acheteur, et peuvent également émettre des garanties à l'intention d'institutions de financement privées. Mais certains pays offrent également des assurances touchant les cautionnements (cautions de bonne exécution) ou une garantie contre les conséquences des modifications du taux de change ou de l'escalade des prix.

Dans quelques pays de l'OCDE, l'aide publique se limite aux assurances ou garanties d'exportation susmentionnées. Toutefois, du fait de la forte concurrence internationale qui prévaut en matière de vente à crédit de biens de production, la plupart des crédits à l'exportation sont consentis moyennant des taux d'intérêt équivalents ou à peine supérieurs aux taux minimaux du «Consensus» fixés pour la durée entière du crédit, celle-ci pouvant atteindre jusqu'à dix ans, ou même plus dans certains cas. De telles conditions ne peuvent être offertes par les banques sans l'aide d'une certaine forme de subvention de l'État. La plupart des gouvernements de l'OCDE ont donc pris des mesures pour garantir la compétitivité de leurs exportateurs en leur offrant des crédits à des conditions concurrentielles. Dans la plupart des cas, un soutien financier public est fourni au secteur bancaire, soit directement, soit par le biais d'un intermédiaire spécialisé. Dans d'autres pays encore, le gros des crédits à l'exportation à long terme est consenti directement par des agences gouvernementales.

En 1976, les sept membres du Sommet se sont réunis afin d'éviter une forme de concurrence néfaste qui se traduisait par une surenchère du crédit à l'exportation, et aussi pour éviter les distorsions commerciales résultant de cette concurrence excessive en matière de soutien public des exportations. Ils en sont venus à un «Consensus» non officiel prévoyant des limites aux taux d'intérêt admis et des durées maximales pour le remboursement ainsi que des acomptes minimaux et des plafonds pour le financement des dépenses locales; le Consensus s'appliquait à la plupart des crédits à l'exportation de deux ans ou plus bénéficiant d'un soutien public. Le 1er avril 1978, ces règles ont été intégrées à l'Arrangement relatif à des lignes directrices pour les

crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, accepté par tous les pays de l'OCDE, à l'exception de l'Islande et de la Turquie. (Les membres de la Communauté économique européenne ont signé l'Arrangement en tant qu'entité unique.) Les signataires se réunissent annuellement au siège de l'OCDE pour réviser le fonctionnement de l'Arrangement et l'à-propos de ses lignes directrices.

D'une manière générale, on parle de crédit à l'exportation lorsqu'on permet à un acheteur étranger de biens et de services d'exportation de retarder ses paiements durant un certain temps. L'OCDE, cependant, ne s'intéresse qu'aux crédits accordés à moyen (2 à 5 ans) et à long terme (plus de 5 ans) et qui sont facilités, dans une certaine mesure, par les pouvoirs publics. Ces crédits sont généralement utilisés pour le financement de ventes de biens de production (machines et équipement) et des services qui s'y rattachent. Ils peuvent prendre la forme d'un «crédit-fournisseur» consenti par l'exportateur, qui prend les mesures nécessaires à son refinancement, ou d'un «crédit-acheteur» lorsque la banque de l'exportateur ou une autre institution financière avance à l'acheteur (ou à sa banque) les fonds nécessaires pour effectuer l'achat.

L'Arrangement prévoit que tout signataire qui a l'intention de consentir un crédit dont le niveau de libéralité dépasse les limites prévues (taux d'intérêt inférieur ou durée supérieure) est tenu d'avertir au préalable les autres signataires et d'expliquer ses raisons. Des règles de notification spéciales s'appliquent à l'utilisation des crédits d'aide liée. Les taux d'intérêt et les durées des prêts admis varient en fonction de la classification de celui qui doit en bénéficier: les taux d'intérêt les plus élevés et les échéances les plus courtes s'appliquent aux acheteurs dont les pays sont considérés «relativement riches», tandis que des conditions de plus en plus favorables sont prévues pour les pays «intermédiaires» et «relativement pauvres». Dans toutes les catégories, les taux d'intérêt minimums sont inférieurs aux taux pratiqués sur la plupart des marchés de capitaux.

L'Arrangement, qui a amené une certaine réglementation des crédits à l'exportation, présente toutefois de sérieux inconvénients. Les taux d'intérêt minimums établis en 1976 sont devenus la norme dans bien des pays. La hausse des taux d'intérêt pratiqués sur les marchés a entraîné une augmentation rapide des subventions accordées qui, en 1980, représentaient annuellement 6 milliards de dollars pour les gouvernements signataires. Il fut alors convenu de renégocier les lignes directrices de l'Arrangement. Le principal objectif de ces négociations était de fixer des taux d'intérêt minimums plus en rapport avec la réalité du marché et d'adopter des règles plus strictes en matière d'utilisation du crédit mixte, une pratique de financement déloyale introduite par certains partenaires commerciaux.

En octobre 1981, les pays de l'OCDE se sont mis d'accord pour relever de 2,25 à 2,5 % les taux d'intérêt minimums prévus dans l'Arrangement et pour observer des règles plus strictes en matière de crédit mixte durant une période de six mois. Au printemps de 1982, ils ont réclamé la négociation de nouvelles augmentations des taux minimums parce que le nouveau taux convenu n'avait pas permis de réduire de beaucoup l'élément-subvention dans le financement des exportations. En juillet 1982, les taux furent révisés légèrement à la hausse et la classification des pays emprunteurs fut modifiée. L'effet principal de cette dernière mesure fut de relever les taux d'intérêt offerts aux pays d'Europe de l'Est et aux pays nouvellement industrialisés.

Les coûts directs et les distorsions du marché qu'entraînent ces subventions à l'exportation préoccupent tout particulièrement les États-Unis et le Canada, qui appliquent des programmes de financement des exportations conçus de manière à encourager la réduction des subventions. Les incidences commerciales de cet Arrangement gênent également le Japon, l'Allemagne, la Suisse et les Pays-Bas dont les taux d'intérêt commerciaux sont souvent inférieurs aux taux minimaux convenus; contrairement aux autres pays signataires, ces États ne peuvent recourir à l'Arrangement pour subventionner leurs exportations.

Le Canada a soutenu activement tous les efforts déployés pour modifier l'Arrangement et rapprocher ses dispositions des réalités du marché. Il considère que malgré les progrès réalisés récemment, il reste beaucoup à faire, surtout en ce qui concerne les taux d'intérêt. Le Canada s'est engagé à faire son possible pour obtenir un accord international qui limiterait l'utilisation et réduirait le coût des crédits octroyés avec l'aide des pouvoirs publics dans le but d'accroître la compétitivité des industries sur le marché international. Il cherche principalement à réduire ou éliminer les subventions et les distorsions que les crédits à l'exportation exercent sur les échanges commerciaux. Au cours des négociations à venir, le Canada tentera d'obtenir de nouveaux ajustements des taux d'intérêt minima afin de les rapprocher davantage des taux actuels sur le marché. L'idéal serait de mettre au point un système qui permettrait d'ajuster automatiquement les taux en fonction de l'évolution du marché. À défaut d'un tel système, il faudrait au moins prévoir un cadre de révision et d'ajustement périodiques des taux minima.

Ententes industrielles et technologiques internationales

La capacité du Canada à réaliser son potentiel de développement économique et à exploiter pleinement les possibilités du marché international a toujours grandement dépendu de facteurs déterminés par le marché, notamment des importations et exportations de techniques et de capitaux. Or, depuis que des règlements et politiques de développement industriel et économique national de plus en plus complexes sont apparus, au Canada ainsi qu'à l'étranger, la capacité de plusieurs de nos industries à profiter des possibilités offertes au plan international dépend nettement de la mesure dans laquelle elles participent aux opérations d'investissement direct, aux entreprises en co-participation et aux accords de licence.

Ces techniques pour ouvrir ou garder des débouchés sont un complément important de la négociation classique de réduction des barrières au commerce ou des activités destinées à promouvoir les exportations. Seuls les pays qui auront accès aux technologies de pointe et aux rares investissements de capitaux seront en mesure d'innover dans le domaine industriel et de réussir sur le plan commercial dans les années 1980. On a déjà assisté, au cours de la décennie précédente, à une multiplication des accords internationaux de coopération industrielle, technologique et économique. Le Canada, pour sa part, a conclu de tels accords avec près de trente gouvernements, créant ainsi des relations entre gouvernements destinées à favoriser les entreprises du secteur privé en matière de développement et de commerce. Certains de ces accords sont très structurés (ceux conclus avec les pays du Moyen-Orient par exemple) tandis que d'autres sont de nature plus informelle.

Dans les échanges avec l'Europe occidentale et le Japon, on a surtout tenté d'encourager les investissements dans des domaines qui représentent un intérêt pour l'économie nationale, de faire connaître les compétences et produits canadiens et de favoriser une meilleure compréhension des conséquences des politiques industrielles nationales sur les échanges commerciaux bilatéraux. Ces efforts ont été appuyés par des missions commerciales privées qui, parrainées par le gouvernement, ont permis à des hommes d'affaires canadiens non seulement de rechercher de nouveaux débouchés, mais également de découvrir de nouveaux produits et technologies et d'établir des contacts directs avec d'autres firmes. L'accord de coopération économique conclu avec la CEE, par exemple, a permis à l'industrie canadienne de faire mieux accepter ses techniques de construction à ossature de bois sur l'important marché de l'habitation européen. Le Canada s'est également efforcé d'attirer au Canada les investissements japonais dans le domaine de la transformation des minerais et de la pétrochimie, afin de diversifier des activités depuis longtemps concentrées sur l'extraction des matières premières.

En ce qui concerne les pays d'Europe de l'Est à économie dirigée ainsi que nombre de pays en voie de développement avec lesquels des ententes commerciales sont fréquemment conclues, avec ou par le biais de l'État ou d'organisations commerciales d'État, les accords de coopération bilatérale apportent également l'élan politique indispensable à l'expansion du commerce et des investissements canadiens et permettent de faire connaître les compétences canadiennes, par l'intermédiaire de groupes de travail communs, de missions d'échange, etc. Les firmes canadiennes ont souvent du mal à pénétrer des marchés non traditionnels en raison de leur manque de connaissance des aspects particuliers des systèmes de commerce d'État, des difficultés que pose le «commerce de contrepartie» et des forts coûts de commercialisation imputables à la longueur des négociations. Dans ces accords-cadres, le rôle du gouvernement est bien sûr de faciliter les échanges, l'efficacité de ces accords dépendant dans une large mesure de l'intérêt que manifeste le secteur privé.

Plans de développement des marchés

Tous les pays étrangers ne présentent pas les mêmes possibilités d'exportation pour les biens et services canadiens. Pour cette raison et parce que les ressources humaines et financières du gouvernement sont limitées, les efforts pour appuyer les initiatives du secteur privé dans le domaine des exportations doivent être réservés à la poursuite d'objectifs précis. Le document dans lequel est énoncée la stratégie relative aux exportations pour les années 80, et qui sert de référence aux activités du gouvernement fédéral, comporte deux objectifs principaux: une meilleure sélectivité et une plus grande concentration des efforts et ressources consacrés au développement des exportations en fonction de marchés prioritaires, au plan sectoriel ou national; et une meilleure coordination des politiques et programmes relatifs aux exportations, non seulement entre les ministères et organismes du gouvernement fédéral, mais également entre ceux-ci et les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Après consultation des gouvernements provinciaux et de groupes représentant le secteur privé, et parallèlement aux efforts réalisés pour développer en priorité les relations bilatérales avec les pays susceptibles de contribuer à l'expansion économi-

que du Canada, le gouvernement a lancé une série de plans de commercialisation visant certains pays dans lesquels un accroissement des exportations canadiennes semble possible au cours des prochaines années. Les secteurs prioritaires ont été déterminés principalement en fonction de trois critères: la capacité réelle ou potentielle de réaliser des ventes importantes sur les marchés étrangers; la capacité réelle ou potentielle de créer des emplois et de contribuer à la croissance économique du Canada; et la possibilité de retirer des avantages importants pour la société canadienne en retour de l'aide financière apportée par le gouvernement aux initiatives d'exportation. De la même façon, les pays sélectionnés sont ceux qui semblent offrir le plus de débouchés aux secteurs prioritaires et à l'ensemble des produits canadiens, qui ont un vaste marché et qui voient leurs importations s'accroître considérablement. Les efforts visant ces secteurs et marchés prioritaires devraient permettre aux industries de toutes nos régions de mieux exploiter leur potentiel économique.

La mise en application de ces plans de commercialisation devrait permettre aux exportateurs actuels et futurs d'exploiter les débouchés indiqués dans les plans et d'acquérir une meilleure compréhension des caractéristiques de ces marchés ainsi que des défis que représente la conquête de marchés étrangers. Les plans applicables au *Mexique*, à l'*Australie* et à la *Corée*, par exemple, ont été distribués aux représentants du gouvernement et du secteur privé. Ceux applicables à l'Allemagne fédérale, à la France, au Japon, à l'Arabie Saoudite, à Hong Kong, au Brésil, au Venezuela, à la Norvège et aux pays de l'ASEAN sont en cours de préparation. Du fait de sa taille, de sa diversité et de son importance pour le Canada, le marché américain a été traité comme s'il s'agissait de plusieurs marchés régionaux. Il ne fait nul doute que les échanges commerciaux avec les États-Unis continueront d'être déterminants pour la croissance industrielle du Canada. Il faudra absolument maintenir et intensifier les efforts visant l'augmentation des exportations de biens et de services vers ce pays. Si l'on s'attend à une faible croissance du marché des États-Unis au cours des années 80, on prévoit par contre une poussée sur les marchés des pays en voie de développement. La part des exportations du Canada à destination de ces pays est encore relativement faible, mais les perspectives d'expansion semblent bonnes.

En 1980, la part de la balance commerciale attribuable aux échanges de produits manufacturés avec les PVD a atteint 2,7 milliards de dollars. Ces gains ne signifient cependant pas que le Canada a réussi à s'imposer fermement sur ces marchés. Ils proviennent principalement de l'exportation de catégories de produits dans lesquelles il faut s'attendre, sur le plus long terme, à une concurrence accrue de la part de certains PVD. Ainsi, par exemple, les machines et le matériel de transport, plutôt que l'habillement et le textile, sont devenus les principaux produits manufacturés exportés par un certain nombre de pays en voie de développement et de pays nouvellement industrialisés (PNI).

Il semble donc souhaitable de favoriser les exportations vers les PVD. Cette réalité, déjà admise par le secteur privé, se traduit par le grand nombre d'organisations privées dont les activités ont pour but d'accroître les échanges commerciaux avec ces pays (l'Association canadienne pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la Chambre de commerce Canada-Brésil, les conseils commerciaux Canada-Corée et Canada-Chine). Étant donné l'importance de l'intervention de l'État dans les économies de bien des pays en voie de développement, que ce soit par le biais des règlements, de la

propriété d'État ou de la passation de marchés publics, l'établissement de contacts entre gouvernements est indispensable pour appuyer les intérêts du secteur privé en matière de développement des relations commerciales. C'est ce qui explique le nombre de missions commerciales entreprises par le gouvernement canadien dans l'intention d'ouvrir des débouchés d'exportation et d'aider les sociétés canadiennes à surmonter les difficultés qu'elles rencontrent dans leurs activités de commercialisation outremer.

La distance et le manque de familiarité avec les marchés constituent probablement les principaux problèmes auxquels se heurtent les exportateurs canadiens dans les pays en voie de développement. La plupart des sociétés canadiennes considèrent les États-Unis comme leur principal marché d'exportation. Les ventes peuvent y être conclues sans exiger trop de temps ni d'efforts et dans des conditions qui, en fait, diffèrent très peu de celles du marché intérieur. La relative proximité des États-Unis et la facilité avec laquelle nos produits peuvent y être exportés contrastent nettement avec les difficultés (distances et mauvaise connaissance) à surmonter pour réussir à s'imposer sur la plupart des marchés d'outre-mer.

Les possibilités de participer à des *projets* d'équipement à l'étranger sont nombreuses en ce qui concerne le Canada. Le marché mondial, qui est énorme, a été estimé à plus de 100 milliards de dollars en 1980. Une large partie de ces projets d'infrastructure et de construction industrielle relève de secteurs dans lesquels la compétitivité et la compétence des firmes canadiennes sont reconnues mondialement.

Au cours de la dernière décennie, les firmes canadiennes ont réalisé un ou deux grands projets d'équipement par an à l'étranger (fourniture de services et d'équipement). Ce sont surtout les grandes firmes d'ingénieurs-conseils qui ont joué ce rôle de maître d'œuvre, la plupart des autres firmes canadiennes ayant participé à de tels projets comme sous-traitants. Pourtant, 12 à 15 firmes d'ingénieurs-conseils, 40 à 50 entreprises de fabrication de biens d'équipement et 6 à 10 entreprises de construction canadiennes devraient avoir les moyens d'obtenir des maîtrises d'œuvre à l'étranger, soit individuellement, soit en se regroupant en consortia. Les sociétés canadiennes hésitent à réaliser des projets à titre de maîtres d'œuvre, au pays ainsi qu'à l'étranger, à cause principalement de leur taille relativement faible et de leur difficulté à fournir un financement initial et à assumer les risques importants inhérents à la participation à des projets d'équipement.

Lorsqu'elles participent à des projets d'équipement étrangers, la plupart des *firmes d'ingénieurs-conseils* se limitent à la prestation de leurs propres services d'ingénierie. Certaines des plus grandes firmes sont en train de s'organiser pour fournir des services «IAC» complets (ingénierie, approvisionnement et construction); plusieurs d'entre elles se sont associées à des firmes étrangères, tout en gardant un contrôle majoritaire. Les associations entre consultants, fabricants et entrepreneurs ont été moins importantes en Amérique du Nord qu'en Europe étant donné les différences des marchés. En Amérique du Nord, les consultants fournissent généralement leurs services directement aux clients, qui choisissent ensuite leurs propres entrepreneurs et fournisseurs. En Europe, par contre, les clients ont l'habitude de demander des offres globales regroupant les services des consultants, des entrepreneurs et des fabricants. C'est en partie à cause de ces différences que les firmes canadiennes de consul-

tants ont évolué de façon «indépendante», ce qui a largement contribué à leur donner la réputation internationale d'offrir des services de consultation désintéressés et objectifs; par contre, cette situation a limité leur capacité d'assumer les risques financiers pris en charge par les grands groupes associés que l'on retrouve en Europe.

Les *fabricants de matériel* sont rarement maîtres d'œuvre, mais plutôt sous-traitants d'entrepreneurs principaux canadiens ou étrangers. Les entreprises de fabrication appartenant en totalité à des Canadiens s'abstiennent souvent de participer à des consortia du fait de leur taille relativement petite. Un grand nombre des entreprises de fabrication plus grandes sont des filiales appartenant à des étrangers, et les maisons mères ne sont généralement pas disposées à les autoriser à assumer les responsabilités conjointes et solidaires qu'implique la formation de consortiums. Les activités d'exportation des fabricants canadiens se sont donc bien plus souvent limitées à la fourniture de matériel (ou d'ensembles de matériel tels les systèmes de récupération chimique, les ensembles de chaudières ou les générateurs à turbine): ces entreprises ont rarement joué le rôle d'entrepreneur principal, que ce soit individuellement ou en tant que membres d'un consortium.

Les *entreprises de construction* canadiennes, à l'exception de quelques cas notables, ont été encore moins actives que les entreprises de fabrication ou les firmes d'ingénieurs-conseils sur les marchés d'exportation. En ce qui concerne les projets d'équipement, leur rôle à l'étranger se limite, bien entendu, à la direction des projets et à la surveillance des travaux de construction, la main-d'œuvre étant invariablement recrutée localement ou fournie par des pays comme le Brésil ou la Corée qui, de plus en plus souvent, fournissent la main-d'œuvre et le matériel nécessaires à la réalisation des grands projets à l'étranger.

Dans les années 80, la mesure dans laquelle les firmes rechercheront les projets à l'étranger dépendra de la vitesse à laquelle un grand nombre des projets canadiens seront mis en œuvre. La capacité des firmes canadiennes à assumer les responsabilités de maître d'œuvre de projets d'équipement étrangers sera bien sûr restreinte si tous les grands projets canadiens sont réalisés; par contre, ces réalisations devraient permettre aux firmes de se renforcer financièrement et de se constituer des antécédents. Dans les années à venir, un nombre croissant d'entre elles seront en mesure de fournir des services «IAC» complets (ingénierie, approvisionnement et construction) ou des services de direction de projets, tout en réalisant des projets d'équipement à l'étranger en tant que maîtres d'œuvre grâce à l'expérience acquise dans leur propre pays.

Participation des provinces au développement des exportations

Les gouvernements provinciaux ont également pris une part active à la promotion des exportations. Leurs activités ont largement servi decomplément aux programmes du gouvernement fédéral. Toutefois, les gouvernements provinciaux ont multiplié leurs efforts au cours des dernières années et ont commencé à se lancer dans des domaines moins traditionnels, comme celui du financement des exportations. Plusieurs d'entre eux offrent toute une gamme de programmes destinés à permettre à leurs sociétés de participer à des foires commerciales internationales, de

rechercher de nouveaux débouchés et d'améliorer leurs techniques de commercialisation. Des ministres et représentants provinciaux ont également dirigé des missions à l'étranger et reçu de nombreux acheteurs étrangers.

Certaines provinces disposent de bureaux commerciaux à l'étranger dont les activités consistent à promouvoir les exportations et à attirer les investissements chez elles. À cet égard, le gouvernement fédéral n'a jamais inclus la recherche des investissements, sauf dans certains cas relativement rares, au nombre de ses activités commerciales régulières à l'étranger. Somme toute, la coexistence de bureaux fédéraux et provinciaux à l'étranger a permis d'établir des relations de travail constructives, mais cette situation est parfois source de confusion pour les acheteurs étrangers qui ne savent plus très bien qui représente le Canada.

Dans le domaine du développement des exportations, qui présente des intérêts communs pour les gouvernements fédéral et provinciaux, la coordination a généralement été satisfaisante, grâce, notamment, au Comité fédéral-provincial pour l'expansion des exportations qui donne la possibilité de débattre les questions de promotion des exportations et de mise en application des plans de commercialisation, et dont les activités complètent les nombreux échanges entre responsables du suivi des activités de commercialisation. Ce Comité a également pour tâche d'informer les provinces sur les activités de la Commission d'expansion du commerce d'exportation. Cette coordination constante au niveau des fonctionnaires est renforcée par des échanges au niveau ministériel, notamment sous la forme de rencontres fédérales-provinciales des ministres du Commerce.

Étant donné la forte concurrence sur le marché international pour les biens et les services des années 80 et le nombre grandissant des programmes de commercialisation des gouvernements provinciaux, les deux paliers de gouvernement devront absolument s'efforcer de coordonner parfaitement l'élaboration et la mise en application de ces programmes, de façon à ce que les exportateurs canadiens de toutes les régions puissent en retirer un maximum d'avantages. La coopération industrielle et technologique ainsi que la recherche d'investissements étrangers représentent deux domaines qui pourraient également bénéficier d'efforts concertés et coordonnés.

Chapitre VII

INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET ENVIRONNEMENT COMMERCIAL

Nous avons agi par principe, car nous estimons que la reconstruction économique du monde doit aller de pair avec sa reconstruction politique. Nous sommes également conscients de l'importance qu'a pour nous le renouveau économique. Nous dépendons des marchés étrangers pour écouler les grandes quantités de biens que nous produisons et ne pouvons consommer, et pour nous approvisionner en marchandises indispensables à notre bien-être. Par conséquent, il me paraît logique d'accorder notre appui à toute organisation internationale qui contribue à la stabilité économique et politique du monde.

Louis St. Laurent 1947

Les instruments et les pratiques canadiennes en matière de politique commerciale nationale ont évolué à l'intérieur d'un cadre institutionnel international dans lequel le Canada joue un rôle actif. Nous avons influencé, dans un sens positif, le développement du GATT, du FMI, de l'OCDE et d'autres organisations multilatérales. Parallèlement, les décisions prises collectivement par ces institutions ont eu des répercussions sur les politiques, pratiques et institutions canadiennes qui traitent des questions commerciales.

Le Canada a participé activement à la création du FMI et du GATT dont il a toujours soutenu les entreprises puisqu'il considère ces organismes comme le moyen le plus efficace et le plus constructif de promouvoir ses intérêts économiques et commerciaux. Dans un monde dominé par les accords multilatéraux, le Canada a su influencer les politiques des principales puissances économiques tout en minimisant les risques et le coût d'une confrontation directe avec elles.

Ce chapitre étudie les grandes institutions commerciales et économiques internationales, leur incidence sur les objectifs commerciaux du Canada ainsi que l'environnement économique international des années 80.

Évolution du système d'après-guerre en matière de commerce et de paiements

Le cadre institutionnel d'après-guerre est né en grande partie de l'expérience de la dépression et de la guerre. Pendant la dépression des années 30, le chômage avait favorisé la mise en œuvre de politiques défensives et fortement protectionnistes du «sauve-qui-peut» fondées sur l'application de droits de douane élevés, sur le contingentement et sur la dévaluation des monnaies, autant de mesures conçues pour exporter le chômage. Les principaux pays ayant tous adopté des mesures semblables, l'impact fut cumulatif, négatif et autodestructeur. La production et le commerce international connurent un recul général, qui ne fit qu'aggraver la situation économique globale.

Dans un effort pour stimuler l'économie mondiale, la Conférence financière et monétaire des Nations Unies, qui se déroula à Bretton Woods en 1944, créa le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et influença par la suite la création du GATT. Ces trois organismes furent chargés de promouvoir un système multilatéral et libéral en matière de commerce et de paiement, et de l'appuyer sur des règles approuvées permettant de résoudre des problèmes particuliers tels que les importations perturbatrices, les dévaluations de monnaies et les dérogations provisoires aux obligations commerciales pour des raisons de balance des paiements. Les fondations du système avaient été posées en 1935 aux États-Unis par le «Reciprocal Trade Agreements Act» et, en 1936, par l'Accord monétaire tripartite entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, ainsi que par les divers accords commerciaux bilatéraux signés vers la fin des années 30.

Le système tout entier fut initialement soutenu par les États-Unis. En 1945, ce pays était la grande puissance économique, politique et militaire du monde occidental. Il assurait plus de la moitié de la production du monde et possédait plus de la moitié de ses réserves monétaires. L'Europe et le Japon étaient engagés dans leur propre reconstruction économique, et ce n'est qu'en 1958 que la plupart des monnaies d'Europe occidentale retrouvèrent leur convertibilité et qu'il fut possible de mettre le nouveau système en application. Le Japon devint membre du GATT en 1955, parrainé par les États-Unis et fortement appuyé par le Canada. À cette époque, les intérêts économiques mutuels avaient certes leur importance, mais les États-Unis des années 50 et 60 s'intéressaient avant tout aux considérations militaires d'ordre stratégique en Europe et en Extrême-Orient.

Pendant cette période fortement orientée vers un commerce international plus libéral et des relations monétaires plus ouvertes et plus stables, le commerce international crût rapidement et les investissements à l'étranger augmentèrent considérablement, notamment ceux des entreprises multinationales américaines.

Vers la fin des années 60 et le début des années 70, le traditionnel rôle de leadership des États-Unis commença à être ébranlé par un réaménagement des responsabilités et de la puissance économique et politique en faveur de l'Europe et du Japon. Cependant, bien que les États-Unis fussent de moins en moins capables de modeler le système multilatéral du commerce et des paiements sur leur conception de leurs intérêts commerciaux et économiques globaux, les efforts destinés à abaisser les barrières douanières et à renforcer l'application du droit dans les échanges commerciaux purent se poursuivre, car les nouvelles puissances commerciales partageaient dans l'ensemble l'engagement idéologique des États-Unis en faveur d'un système commercial multilatéral ouvert. Les négociations du Tokyo Round en sont l'exemple le plus récent. Cette évolution fut accompagnée et, dans une certaine mesure, favorisée par la conclusion d'ententes commerciales régionales, notamment en Europe avec la prolifération d'accords de libre-échange entre les CE et l'AELE, et d'ententes préférentielles entre les CE et des États afro-asiatiques et méditerranéens, aux termes desquelles ces derniers ont accès aux CE, mais ne sont pas tenus leurs accorder un privilège équivalent; c'est en raison de leur caractère développemental qu'elles ont été acceptées par d'autres. Ces arrangements remettaient nettement en question le principe global de non-discrimination à partir duquel on avait bâti le GATT. Pour sa part, le Japon allait de l'avant, profitant pleinement d'une structure commerciale qui

lui permettait de faire pénétrer ses produits sur les marchés étrangers tout en continuant de protéger avec succès son propre marché des rigueurs de la pleine concurrence internationale.

Le Canada et le GATT

Comme nous l'avons vu, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) est la clef de voûte du commerce mondial. La plupart des autres éléments du système commercial viennent s'y ajouter ou le compléter. Le GATT est le principal accord commercial que le Canada ait conclu avec les États-Unis, les Communautés européennes, le Japon et bien d'autres pays. La plupart des pays sont membres du GATT, sauf quelques exceptions notables dont l'Union soviétique, la Chine, le Mexique, le Venezuela et la majorité des autres pays membres de l'OPEP.

Pour répondre aux besoins de l'économie canadienne dont ils voulaient assurer l'accès sur les marchés mondiaux, tout en la protégeant des pressions bilatérales exercées par de plus grandes puissances, les gouvernements qui se sont succédé après la guerre ont toujours orienté leur politique dans le sens du système commercial multilatéral. On estimait qu'une participation active à la réglementation internationale, notamment au sein du GATT, était l'un des moyens les plus efficaces d'accroître le pouvoir de négociation du Canada. Le GATT joue ce rôle de *trois* manières importantes: *premièrement*, le processus de négociation commerciale multilatérale dote le Canada des moyens d'accroître son influence en s'alliant aux autres pays dont les intérêts peuvent se révéler identiques sur certaines questions faisant l'objet d'une négociation. D'autre part, il permet de modifier ces alliances lorsque les intérêts divergent sur d'autres questions. *Deuxièmement*, le principe de la nation la plus favorisée a permis, dans le passé, d'empêcher que de plus grandes puissances réservent au Canada un traitement spécial, car le GATT oblige ses membres à appliquer le même traitement commercial à toutes les parties contractantes. *Troisièmement*, le GATT, parce qu'il fournit un ensemble convenu de règles internationales, favorise la stabilité, l'ordre et la prévisibilité des relations commerciales.

En dépit de ces points forts, le GATT a aussi ses faiblesses. Il commence à montrer des signes de vieillissement. Il n'a su ni enrayer ni encadrer la prolifération imprévue d'ententes commerciales préférentielles. Il n'a pas su prendre la mesure de l'impact des économies socialistes à commerce d'état et de toutes les mesures non-tarifaires qui affectent de plus en plus le commerce, la production et les investissements. Le GATT n'a pas non plus été capable de fournir une base véritablement satisfaisante aux relations commerciales entre pays développés et pays en voie de développement — dont le nombre a rapidement augmenté au cours des années 60 et 70. Cette dernière lacune risque de prendre une grande importance dans les années à venir; il sera donc indispensable de permettre au GATT de s'adapter à cette évolution.

Le GATT reflète dans l'ensemble la théorie économique de l'avantage comparatif et l'idée que l'action de la concurrence sur le commerce international et le fonctionnement efficace du mécanisme d'établissement des prix est bénéfique et doit être encouragée. L'Accord comprend un ensemble équilibré de droits et d'obligations qui touchent pratiquement toutes les mesures commerciales des gouvernements visant à

influencer le mouvement des marchandises et intéressant le commerce de presque tous les produits industriels, agricoles ou halieutiques. Les règles du GATT fournissent une base de négociation orientée vers la réduction des tarifs douaniers et autres barrières commerciales. Ces règles, alliées aux résultats de négociations successives, forment un cadre juridique à l'intérieur duquel les pays membres peuvent entretenir des relations commerciales les uns avec les autres.

Réduit à sa plus simple expression, le GATT est un accord destiné à réduire les tarifs douaniers et à empêcher leur augmentation. Il représente le produit de la série initiale de *négociations tarifaires* bilatérales qui se déroulèrent à Genève en 1947 et qui étaient calquées sur les négociations des accords commerciaux bilatéraux que les États-Unis avaient conclus dans les années 30 avec le Canada, le Royaume-Uni et le Mexique. À l'origine, ce n'était qu'un accord provisoire, qui devait être incorporé dans la Charte de l'Organisation internationale du commerce. Cependant, l'OIC demeura à l'état de projet et le GATT continua de fonctionner en solitaire. Depuis les premières négociations de 1947, six autres séries de négociations tarifaires multilatérales ont été organisées dans le cadre du GATT, y compris le Tokyo Round, récemment terminé. Les négociations tarifaires précédentes du GATT avaient été largement menées au «cas par cas» entre les pays membres, les réductions de tarifs en résultant étant par la suite étendues aux échanges avec les autres pays. Le Kennedy Round et le Tokyo Round comprenaient, en plus de ces négociations bilatérales, un accord de réduction globale des tarifs douaniers dans la plupart des secteurs. En plus de ces négociations générales, des négociations approfondies ont été organisées après l'accession de certains pays (par exemple l'Allemagne fédérale en 1951, le Japon en 1955 et la Suisse en 1966), après la formation de la Communauté économique européenne en 1957, et après l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark dans les Communautés européennes en 1973.

Les niveaux des tarifs douaniers ainsi que les descriptions des produits sur lesquels les membres se sont entendus à l'issue des négociations composent des listes qui font partie intégrante de l'Accord général. Presque tous les tarifs douaniers frappant les produits industriels sont maintenant consolidés entre les principaux pays industrialisés, et ils ont été progressivement réduits à la suite de sept séries de négociations. Les tarifs consolidés en vertu du GATT ne peuvent ensuite être augmentés que par de nouvelles négociations avec les pays directement intéressés — ce qui implique généralement des concessions dans d'autres secteurs d'intérêt — ou que dans des circonstances spéciales définies et limitées, telles que les mesures de protection d'urgence prévues à l'article XIX.

La plupart des règles du GATT sont conçues pour garantir que la valeur des concessions tarifaires obtenues au moyen de ces négociations et marchandages ne sera pas érodée par l'application d'autres droits et taxes ou par l'imposition de barrières non-tarifaires. Après sept séries de négociations qui ont permis d'abaisser les tarifs douaniers à des niveaux records, ces tarifs ont perdu de leur importance dans les échanges commerciaux entre économies industrialisées. Les autres règles du GATT ont donc pris une importance accrue, notamment celles issues des nouveaux accords conclus lors du Tokyo Round. Cette évolution se traduit également par une importance accrue des mesures non tarifaires dans les politiques commerciales des parties contractantes industrialisées.

La règle de non-discrimination est essentielle au bon fonctionnement du GATT. Elle est implicite dans l'exigence du *traitement national* et dans le *principe de la nation la plus favorisée*, qui sont les *deux préceptes fondamentaux* de l'Accord général. Dès le début, on a convenu d'exceptions au principe NPF, dans le cas notamment des tarifs préférentiels en vigueur au moment de la création du GATT, y compris ceux appliqués par le Canada dans le cadre du système de préférence britannique. Une exception plus étendue et plus «philosophique» à la clause NPF se retrouvait dans les dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières et aux zones de libre échange; cette exception conduisit plus tard à la création de blocs commerciaux régionaux. Les parties contractantes du GATT ont également admis des exceptions à la règle de la NPF, aux termes de «dérogations» spéciales aux règlements du GATT, pour un arrangement donné. Comme exemple important de ce type de «dérogation», on peut citer celle qui permet aux pays développés d'accorder des préférences tarifaires aux importations provenant des pays en voie de développement, pris en tant que groupe. Il s'agit du Système généralisé de préférences.

Le *second principe fondamental* du GATT est celui du *traitement national*, en vertu duquel les signataires doivent, une fois qu'un produit a été importé, lui accorder un traitement non moins favorable que celui réservé aux produits d'origine nationale. Autrement dit, la protection se limite aux mesures à la frontière. Le traitement national, cependant, ne s'applique pas aux achats des gouvernements et se limite au commerce des marchandises. Il ne peut, par exemple s'appliquer aux investissements.

Les dispositions traitant de l'utilisation de *barrières non tarifaires* sont fondamentales à l'Accord général. Les règles stipulent dans quelles conditions il est possible de les élever tout en garantissant le respect des concessions tarifaires ainsi que des principes du traitement national et de la nation la plus favorisée. Lorsqu'on admet des exceptions, celles-ci sont temporaires ou assorties de conditions et de restrictions. Il est également prévu que les autres membres ont un droit d'examen. Par exemple, diverses dispositions du GATT sont destinées à empêcher ou à limiter l'application de mesures non tarifaires susceptibles d'entraver ou de supprimer l'accès à des marchés d'importation obtenu lors de négociations visant à réduire et à consolider les tarifs. Parmi ces mesures, on compte l'évaluation en douane, l'octroi de subventions, l'application de restrictions quantitatives et la perception de droits antidumping et de droits compensateurs. Les récentes négociations du Tokyo Round ont grandement étendu la portée des règles et procédures applicables aux barrières non tarifaires au moyen d'une série d'accords complémentaires.

Le GATT autorise les parties contractantes à prendre des mesures dans certaines situations précises qui ne sont pas en accord avec les principes généraux énoncés ci-dessus. Parmi ces *exceptions*, on compte les achats effectués par des organismes gouvernementaux pour leur usage personnel, l'application de restrictions quantitatives ou de surtaxes destinées à sauvegarder l'équilibre de la balance des paiements, la formation d'unions douanières et de zones de libre-échange, ainsi que toutes les mesures nécessaires pour protéger des intérêts indispensables à la sécurité. Les circonstances dans lesquelles il est possible de prendre de telles mesures sont soigneusement définies afin d'éviter les abus et de protéger les exportateurs.

Les membres du GATT sont autorisés à augmenter les tarifs douaniers ou à imposer d'autres restrictions sur ces importations d'un produit particulier, dans cer-

taines situations d'urgence bien précises et pour une période limitée, lorsque ces importations «portent ou menacent de porter un préjudice sérieux aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents». Cependant, ces mesures ne doivent pas engendrer de discrimination entre les autres membres, et les pays exportateurs directement visés peuvent rechercher des concessions compensatoires ou suspendre l'application de concessions de portée à peu près équivalente dont bénéficie la partie contractante qui a pris les mesures garantissant ainsi que l'application de cette disposition est assujettie à un certain contrôle. Lors du Tokyo Round, on a tenté de codifier d'autres ententes relatives aux règles d'application de ces *mesures de sauvegarde*, mais sans succès. Il s'agit là de la plus importante des questions laissées en suspens lors du Tokyo Round (voir ci-après).

Au cours des années 50, le commerce des textiles de coton exerçait de fortes pressions sur les marchés de certains signataires du GATT, le Canada compris; ceci conduisit à la négociation d'un accord distinct sur le commerce des produits textiles, en vertu duquel il devint possible de passer des accords bilatéraux ou de prendre des mesures unilatérales à caractère discriminatoire afin de limiter les importations; cependant, cela n'est possible que dans des conditions établies supposant la «désorganisation du marché» du pays importateur et qu'après examen par un Organe de surveillance des textiles créé à cette fin. La durée d'application de cet accord distinct, maintenant connu sous le nom d'*Accord multifibres* (AMF), a récemment été prolongée jusqu'à la fin de juillet 1986.

En sus des mesures de sauvegarde prévues dans les dispositions du GATT, les gouvernements ont de plus en plus tendance, depuis quelques années, à se protéger à l'aide de mesures qui ne sont pas spécifiquement prévues par le GATT. Parmi celles-ci, on peut citer les ententes de limitation «volontaire» des exportations et les accords de commercialisation ordonnée passés de gouvernement à gouvernement ou d'industrie à industrie. Les mesures prises hors du GATT n'ont ni la portée ni la transparence des mesures prises dans le cadre de l'Accord et l'on s'accorde à reconnaître qu'elles devraient être régies par des règles internationalement convenues.

Les divers accords complémentaires signés au cours du Tokyo Round ont sensiblement élargi la portée du GATT et modifié son caractère juridique. Bien qu'il reflètent et clarifient les diverses clauses du GATT, les accords concernant l'évaluation, les obstacles techniques, les subventions et mesures compensatoires, le dumping, l'octroi de licences et le règlement des différends — dont nous avons discuté en détail au chapitre V- étendent de manière significative les règles, qu'ils transforment de principes généraux en une structure juridique internationale détaillée et applicable aux pratiques commerciales nationales. Ces accords sont le fruit de vingt-cinq ans d'expérience des dispositions originales. Les accords relatifs au commerce des aéronefs civils et aux marchés publics facilitent grandement l'accès de l'industrie aéronautique civile aux marchés des participants et soumettent les marchés publics à une concurrence internationale grandement accrue. Dans les deux cas, les règles sont plus spécifiques que celles de l'Accord général.

L'administration de l'Accord général oblige les comités et autres organismes du GATT à se réunir de façon presque permanente, la plupart du temps au siège du GATT, à Genève. Ces réunions rassemblent des représentants des Parties Contrac-

tantes et sont organisées par le Secrétariat du GATT. Le GATT n'a été conclu, à l'origine, que comme contrat provisoire, et ce n'est qu'accidentellement et progressivement qu'il pris le *statut d'institution* afin que soit préservée l'intégrité du contrat lorsqu'il devint évident que l'OIC n'existerait jamais. Bien que le GATT repose sur une base constitutionnelle plus frêle que celle de la plupart des organismes des Nations Unies, il a fini par adopter les caractéristiques de ces organismes et possède un secrétariat important, des comités et d'autres organes, ainsi qu'un impressionnant programme de réunions et d'activités. Fondé sur plusieurs dispositions de l'Accord relatives aux mesures conjointes, aux consultations, etc., cet ensemble d'ententes institutionnelles et de procédures consultatives a évolué au cours des années et fournit aux activités du GATT une base de plus en plus solide.

Parce que les concessions et obligations commerciales ne peuvent être imposées à une partie contractante sans son consentement, presque toutes *les décisions sont prises par consensus*. Bien qu'il existe des procédures de vote, qui sont utilisées lors de la prise de décisions officielles — par exemple lors de l'octroi de dérogations — on n'y a que rarement recours. Dans la plupart des cas, le vote est régi par le principe de la majorité simple ou, lorsqu'il s'agit de dérogations, de la majorité des deux tiers. Chaque membre détient un vote et les pays en voie développement, qui représentent plus des trois quarts des membres, sont toujours majoritaires.

La violation d'une règle du GATT par un pays membre n'entraîne pas automatiquement la prise de mesures punitives mais donne en fait aux pays lésés le droit d'annuler les concessions dont jouit le pays en question, dans des proportions correspondantes, ou de prendre des mesures correctives ou compensatoires raisonnables, lesquelles sont soumises également à l'approbation des parties contractantes. Ces mesures doivent être conformes aux dispositions concernant le *règlement des différends*, stipulant que des parties impartiales doivent se joindre aux parties en litige afin que l'on parvienne à une solution acceptable par tous. Il s'agit essentiellement d'un *système d'auto-assistance*, et qui ne peut être mis en branle qu'à l'initiative du pays membre qui a été lésé. Cette méthode d'application des règles du GATT est fondée sur le principe selon lequel l'Accord général fait appel à un échange de droits et d'obligations et à un équilibre des avantages, lequel, s'il est rompu par les activités de l'un des membres, doit être rétabli par ce membre lui-même ou par les mesures compensatoires que prennent les autres signataires.

Le GATT a mis au point un ensemble unique de mécanismes et de procédures de règlement des différends comportant une violation des règles de l'Accord. Ce processus comprend les consultations et les constatations des groupes de travail des Parties et des groupes spéciaux indépendants en vue de garantir le respect des règles du GATT au moyen de solutions qui auraient pour avantage d'éviter la prise de mesures de représailles, dont les conséquences pourraient être nuisibles à la poursuite des relations commerciales. Les procédures de règlement des différends au sein du GATT ont été encore renforcées par les accords conclus lors des négociations du Tokyo Round. Cependant, en dépit du renforcement des procédures, on se préoccupe encore de l'efficacité du système, y compris de la composition des groupes spéciaux, du rôle de conseiller juridique tenu par le Secrétariat, de l'importance de la consultation par rapport à la prise de décisions, de l'utilisation de constatations incorrectes ou contestées prises par les groupes spéciaux, et de l'engagement des Parties contractan-

tes de prendre des mesures en réponse à des constatations ou recommandations défavorables. Mais en dernière analyse, ce ne sont pas les mécanismes eux-mêmes mais la volonté de les utiliser et de respecter les résultats obtenus qui détermine l'efficacité du système.

Un mécanisme efficace de règlement des différends atténue les écarts de puissance entre le Canada et ses principaux partenaires commerciaux développés et protège les concessions négociées et consolidées dans le cadre du GATT. Il ne s'agit là, bien sûr, que d'un aspect de la gestion du système commercial dont on ne peut ni trop exiger ni attendre la solution de tous les problèmes. Certaines questions demeurent réfractaires au mécanisme de règlement des différends. Dans d'autres cas, ces procédures ne servent qu'à mettre en évidence les lacunes de la structure des règlements internationaux. Néanmoins, le recours aux procédures de règlement des différends est un élément important et logique de la gestion du système commercial international qui contribue à l'élaboration continue d'un ordre du jour pour le commerce international. Lorsqu'il se révèle impossible de trouver une solution immédiate par le biais de consultations bilatérales, il peut être avantageux pour des pays comme le Canada d'attirer l'attention sur le problème en recourant aux dispositions relatives au règlement des différends. Cette attitude peut alors stimuler les discussions multilatérales et, par la suite, fournir une base de résolution en élargissant ou en modifiant, par exemple, la structure des règles internationales.

Il est probable que la tension économique du début des années 80 augmentera le nombre des problèmes et litiges spécifiquement commerciaux. Ils seront, pour la plupart, de nature bilatérale et résulteront en un recours accru aux procédures institutionnalisées de règlement des différends. La recherche de solutions acceptables exercera des pressions sur ce système. Depuis la clôture des négociations du Tokyo Round, le Canada et les autres membres du GATT ont utilisé ces mécanismes avec une fréquence accrue. Par exemple, le Canada a participé à cinq groupes spéciaux du GATT depuis la fin des négociations, et il tient à ce que le système demeure efficace au cours des années 80.

Les pays en voie de développement membres du GATT ont, en tant que groupe, bénéficié d'un statut spécial. Ce statut a été précisé et élargi au cours des années. En 1965, trois nouveaux articles ont été ajoutés à l'Accord (partie IV), et portent sur les problèmes et intérêts commerciaux propres aux pays en voie de développement les moins avancés (PMA). En 1971, les Parties Contractantes ont autorisé les pays développés à étendre leurs régimes généralisés de préférences aux pays en voie de développement en tant que groupe, et on a approuvé une dérogation autorisant les échanges de préférences tarifaires entre les pays en voie de développement eux-mêmes. On remarquera que nombre des nouvelles parties contractantes ont acquis leurs droits de participation au GATT en qualité de successeurs des régimes coloniaux d'avant l'indépendance.

Les négociations tarifaires du Kennedy Round et du Tokyo Round, fondées sur la partie IV, ont confirmé le besoin d'accorder un traitement spécial et différencié aux pays en voie de développement. Par conséquent, lors des négociations tarifaires, ces pays ont généralement bénéficié (en vertu du principe NPF) de concessions négociées initialement entre les principales Parties contractantes, mais sans accorder de véritable contrepartie. De nombreux membres développés ont répondu aux demandes

des PVD sans pour autant chercher à obtenir des concessions réciproques. Au cours des négociations de Tokyo, on a demandé aux pays nouvellement industrialisés de mieux prendre en considération les obligations du GATT, et cette préoccupation risque de devenir une question importante au cours des années 80. En effet, sous nombre d'aspects, les PVD se prévalent de la plupart des droits que leur accorde leur statut de membre du GATT, tout en n'acceptant que peu d'obligations. Cela n'est pas seulement vrai pour le GATT lui-même mais également pour certains des accords non tarifaires complémentaires conclus au cours des négociations du Tokyo Round.

Ce traitement en général plus favorable des pays en voie de développement connaît cependant une exception importante: le commerce des textiles. Comme nous l'avons vu plus haut, en raison des problèmes nés de l'accroissement rapide des exportations de textiles et de vêtements en provenance de ces pays, le GATT a approuvé depuis 1961 un ensemble spécial de règles sur l'application discriminatoire de mesures protégeant le commerce de ces produits.

Questions que le GATT devra traiter au cours des années 80

Il est dans l'intérêt du Canada de s'assurer que le commerce contribue à remettre l'économie mondiale sur la voie d'une croissance soutenue. Ce principe a fait l'objet de nombreuses déclarations d'engagement politique, notamment lors de récents sommets et au cours des sessions ministérielles de l'OCDE. Les responsables de ces déclarations ont admis que des efforts extraordinaires seraient nécessaires au cours des années 80 pour contenir et minimiser les pressions sectorielles que subit actuellement le système commercial. Pour faire suite à cet engagement politique, les ministres ont élaboré un programme de travail pour la décennie lors de la réunion de novembre 1982.

À un moment où les tensions nées de la récession remettent en question la capacité d'adaptation du système commercial mondial, un programme de travail dynamique, prospectif et appuyé par une coopération bilatérale constructive s'impose si les gouvernements veulent inspirer la confiance nécessaire pour une croissance stable et soutenu. Lors de la réunion du GATT, le Canada et les principales nations industrialisées ont reconnu qu'il fallait attaquer de front les problèmes fondamentaux auxquels se heurtent les nations commerçantes du monde. Cela ne sera guère facile. Pour citer une récente étude du GATT:

> Il est nécessaire d'admettre la complexité et, en fait, la longue et lente évolution des facteurs du déséquilibre économique qui, à l'heure actuelle, accable les pays industrialisés. Les vents qui balayent aujourd'hui l'horizon économique ont été semés voilà longtemps. Ils ont grossi et sont devenus des tempêtes». (Traduction officieuse)

Le système de sauvegardes du GATT offre toujours aux membres la possibilité de résoudre les problèmes causés par des importations préjudiciables, mais il a subi des pressions auxquelles il faut remédier. Pour certains pays en voie de développement membres du GATT, l'amélioration de ce système est la question de politique commerciale la plus importante à laquelle l'institution doit faire face. Depuis la clô-

ture des négociations du Tokyo Round, on a poursuivi les pourparlers en vue de la signature d'un ACCORD SUR LES MESURES DE SAUVEGARDE mais sans que l'on réussise à s'entendre sur les objectifs et les paramètres fondamentaux d'un tel accord. En dépit du large consensus sur la nécessité de cet accord et de la conviction partagée qu'il devrait clarifier les dispositions de l'Article XIX et placer toutes les mesures de sauvegarde sous contrôle international, il n'est pas évident qu'il soit aisément négociable. La force accrue des pressions protectionnistes de ces dernières années a clairement mis en relief les objectifs auxquels tendent quelques-uns des principaux participants en s'engageant dans ces négociations, (par exemple, la transparence des actions des autres mais assez de latitude pour ses propres mesures; le droit de rechercher une compensation tout en minimisant le prix à payer; le droit d'agir de manière sélective sans pour autant être soi-même en butte à la discrimination, etc.). La négociation d'un accord sur les mesures de sauvegarde satisfaisant représente donc un défi de taille que doivent relever les parties contractantes du GATT.

L'*Accord du Gatt relatif aux marchés publics* prévoit que les signataires entameront avant la fin de 1983 des négociations en vue d'élargir et d'améliorer l'Accord. Les travaux préparatoires sont déjà en cours et les signataires sont à élaborer un programme de travail précis et à définir leurs objectifs. Bien que la portée des négociations ne soit pas encore claire, le Canada a recensé lors du Tokyo Round un certain nombre de secteurs où l'industrie canadienne est compétitive sur les marchés internationaux et où les pratiques de passation des marchés des gouvernements ont pour effet de fermer un certain nombre de marchés étrangers, par exemple les télécommunications, le matériel de production et de transport de l'électricité et le matériel de transport urbain. Toute nouvelle négociation pourrait déboucher sur de nouvelles possibilités pour ces industries.

L'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils prévoit également qu'à la fin de 1982, les signataires devront entamer de nouvelles négociations en vue d'élargir et d'améliorer l'Accord. À ce jour, des discussions préliminaires relatives à la portée et aux paramètres des nouvelles négociations ont été entreprises. Ces discussions devraient clarifier la position de tous les participants en vue des négociations et fournir une base de recherche des mandats de négociation. La construction d'aéronefs civils et la fabrication des pièces détachées pour ceux-ci sont des secteurs dans lesquels l'industrie canadienne est hautement spécialisée et compétitive sur le plan international. L'élargissement de la portée de l'Accord pourrait apporter à l'industrie aérospatiale canadienne de nouvelles possibilités d'exportation. L'envergure des éventuelles négociations est relativement modeste et la majorité des produits couverts entrent déjà au Canada en franchise lorsqu'ils sont destinés à être utilisés pour des aéronefs civils.

À la fin des négociations de Tokyo, il a été convenu que l'expérience de l'application des autres accords sur les mesures non tarifaires permettrait de définir les possibilités d'amélioration et d'entamer des négociations et des discussions à cet effet. En plus de cette préparation de nouvelles négociations sur les aéronefs civils et les marchés publics, on accordera la priorité à la révision du *Code des subventions et des droits compensateurs* ainsi qu'aux problèmes posés par le subventionnement. Cet accord représente l'une des principales réussites des négociations du Tokyo Round. Il

y est admis que, si les subventions sont un instrument légitime de réalisation des objectifs nationaux, elles risquent cependant d'avoir un effet préjudiciable ou contraire aux intérêts des autres pays. L'accord permet par conséquent un contrôle international plus efficace de l'utilisation des subventions.

D'une manière générale, le Canada doit équilibrer ses préoccupations quant à l'utilisation accrue des subventions par ses partenaires commerciaux (car il dépend largement des exportations) et son propre besoin d'utiliser la même méthode pour encourager le développement social et régional. Il convient d'apprécier notre désir d'avoir suffisamment de latitude pour résoudre le problème des importations présumées subventionnées, par rapport à celui d'éviter que les autres pays n'utilisent des mesures compensatoires à l'encontre d'exportations canadiennes présumées subventionnées. Le Canada a signé l'accord car celui-ci représente un compromis raisonnable entre ces objectifs discordants, et qu'il introduit la mesure nécessaire de contrôle international sur l'utilisation de subventions et de droits compensatoires par ses principaux partenaires commerciaux.

Néanmoins, nous nous préoccupons toujours de la possibilité d'une utilisation accrue des subventions - notamment dans le secteur agricole — non pas tant pour effectuer des ajustements structuraux que pour les éviter. À cet égard, nous partageons les préoccupations des États-Unis quant au niveau élevé de subventionnement que prévoit la Politique agricole commune de la Communauté économique européenne et à son impact sur les importations et exportations de ladite Communauté. Il nous faut reconnaître que le processus commercial a été faussé par l'application étendue des subventions directes et indirectes à l'exportation et qu'il est nécessaire de découvrir en priorité des solutions à ce problème. Il convient également d'étudier la question de l'utilisation accrue du subventionnement et du risque qu'elle présente, en tant que nouvelle forme de protectionnisme. Mais, il n'est pas plus dans l'intérêt du Canada de refuser de reconnaître que, dans l'ensemble, les subventions sont des instruments importants de la réalisation des objectifs sociaux et économiques et qu'elles représentent souvent un moyen plus visible (et par conséquent plus souhaitable) d'aider le secteur industriel sans avoir nécessairement recours à des mesures commerciales plus restrictives. Dans ce contexte, la question de la transparence acquiert de l'importance. Alors que les États-Unis appliquent maintenant le critère du préjudice, il faudrait que les pays s'engagent plus fermement à notifier le GATT des subventions utilisées, en vertu de l'article XVI(1), de sorte que l'on puisse maintenir un contrôle général de leur utilisation, notamment dans le secteur industriel.

En ce qui concerne les tarifs douaniers, les efforts des années 80 se concentreront, à une exception notable près, sur la mise en application des accords issus du Tokyo Round, processus qui ne sera pas achevé avant 1987. Dans le sens de l'internationalisation et de l'harmonisation du commerce, les efforts se poursuivent afin d'élaborer un véritable système international de nomenclature des tarifs douaniers. Les *systèmes canadiens de classification tarifaire et statistique* sont propres au Canada. Les deux systèmes sont indépendants et chacun est révisé périodiquement en fonction des faits nouveaux. Ils reflètent l'évolution graduelle des tarifs douaniers et des méthodes de collecte des données statistiques. La plupart des autres nations commerçantes, à l'exception des États-Unis, utilisent le système de nomenclature tarifaire élaboré par le Conseil de coopération douanière (la NCCD), que l'on est actuel-

lement en train de réviser pour en faire un système de classification exhaustif et moderne, dont l'utilité ne se limiterait pas seulement à la classification tarifaire ou statistique mais qui servirait à des fins commerciales connexes telles le transport, l'assurance, le contrôle des stocks, etc.

Pour les pays qui utilisent actuellement la NCCD, l'adoption du *Système harmonisé* (SH) sera relativement simple et ne nécessitera pas de changements majeurs. Cependant, pour des pays comme le Canada et les États-Unis, le passage au SH représente une tâche imposante qui demande à être sérieusement étudiée. Bien que les avantages à long terme du SH soient évidents (un seul système de portée étendue serait appliqué universellement par toutes les nations commerçantes), la conversion risque d'être compliquée et de nécessiter des changements importants. Le Canada serait non seulement obligé de modifier son système de classification tarifaire mais devrait également, selon toute probabilité, négocier les modifications subséquentes des niveaux tarifaires. En 1981, le gouvernement a décidé de s'engager sur la voie de l'adoption de ce système et il est probable que d'autres décisions en ce sens seront prises vers le milieu de la décennie. Il est important que nous agissions en harmonie avec notre principal partenaire commercial — les États-Unis — et que nous prévoyions un délai suffisant en vue de parvenir à rajuster les tarifs de manière satisfaisante.

L'accroissement rapide du nombre des transactions internationales dans le domaine des services, qui reflète la croissance des secteurs nationaux des services, a entrainé des appels à une meilleure compréhension des éléments en jeu dans le commerce des services et à l'élaboration d'un cadre de réglementation . Il n'existe pas de cadre exhaustif de contrôle international du commerce des services comme celui qu'utilise le GATT pour réglementer le commerce des marchandises. C'est pourquoi l'OCDE et, dans une certaine mesure le GATT, travaillent pour améliorer la compréhension internationale des questions touchant au commerce des services. Un groupe de travail gouvernemental a étudié et analysé en profondeur ce commerce en vue de mieux comprendre le domaine des services au Canada et la place du Canada dans le commerce international des services. Le Canada est donc assez bien placé pour participer à l'étude de cette question à l'échelle internationale.

Les États-Unis se montrent de plus en plus préoccupés par *les politiques et activités* de leurs partenaires commerciaux *en matière d'investissements*. La demande qu'ils ont formulée auprès du GATT pour que celui-ci charge un groupe spécial d'étudier les pratiques de l'AEIE n'est que l'une des manifestations de cette préoccupation. Ils sont en effet convaincus que les prétendues exigences de rendement en matière d'investissements et les autres mesures de restriction des investissements faussent le commerce international et que leur prolifération dénote un besoin d'amélioration du contrôle exercé dans ce domaine. Il ne s'agit pas là de préoccupations largement partagées. Peu de pays sont prêts à accepter, par exemple, la conception des États-Unis selon laquelle la liberté d'établissement est un principe fondé en droit international. Les pays en voie de développement craignent que les efforts des États-Unis dans le sens d'une nouvelle réglementation de l'investissement ne soient dirigés contre eux et tendent à restreindre leur capacité de développer leur économie comme ils l'entendent. Ils contestent aussi la compétence du GATT dans ce domaine

ou plutôt les avantages qu'il y aurait à en étendre la portée à ce domaine. Néanmoins, certains sont prêts à entreprendre une étude internationale exhaustive des questions d'investissement liées au commerce pour parvenir à une meilleure compréhension des éléments en jeu. Le Canada a précisé qu'une telle étude devrait prendre en considération les pratiques des multinationales et les politiques des gouvernements d'origine, qui peuvent avoir un effet déformant sur le commerce international et qui sont souvent à l'origine de lois restrictives sur l'investissement.

Sur le marché fortement concurrentiel des années 80, les conditions du crédit à l'exportation seront l'un des facteurs déterminants des courants commerciaux. Les taux d'intérêts élevés récemment enregistrés, alliés à la concurrence intense qui s'exerce sur les marchés d'exportation, ont mis en évidence l'insuffisance des règlements internationaux qui régissent *les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*. La pratique du financement concessionnel des exportations peut agir de manière néfaste sur le commerce et les intérêts industriels canadiens, à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportation. L'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (le «Consensus») ne s'est pas révélé suffisant pour restreindre l'octroi de subventions à l'exportation et éliminer la concurrence dommageable en matière de crédits à l'exportation. Au cours des prochaines années, la communauté internationale devra accomplir un effort considérable pour maîtriser davantage cette situation soit en respectant le consensus de l'OCDE, soit en se conformant à l'Accord du GATT sur les subventions et les droits compensateurs. La concurrence du crédit à l'exportation s'exerce principalement entre les Trésors nationaux. C'est pourquoi le Canada, qui possède le plus petit Trésor de toutes les principales nations commerçantes, ne peut espérer sortir vainqueur. (Voir aussi le Chapitre VI)

L'étroite relation entre les politiques agricoles nationales et les mesures appliquées aux frontières signifit que l'on a accompli moins de progrès pour libéraliser le commerce des produits agricoles que pour libéraliser le commerce des produits industriels, notamment en ce qui concerne les mesures non tarifaires. Le potentiel canadien en matière d'exportations agricoles est largement fondé sur l'amélioration de l'environnement commercial agricole et sur l'assujettissement des politiques commerciales agricoles à une surveillance et à un contrôle internationaux plus étroits. En se reposant de plus en plus sur ses marchés d'exportation, le Canada risque une plus grande dépendance sur les fluctuations du marché international et les mesures non-tarifaires prises par les autres pays. Parallèlement, les règles du commerce international doivent s'appliquer également à tous les pays et les producteurs nationaux doivent être certains que le gouvernement utilisera tous les moyens dont il dispose en vertu de ses droits et obligations internationaux pour les protéger des pratiques déloyales d'importation.

Les exportateurs traditionnels de produits agricoles des régions tempérées avaient tendance à considérer la Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne comme le meilleur exemple de ce qui ne va pas dans le commerce agricole. Au départ, les préoccupations des pays tiers portaient surtout sur les effets néfastes de la PAC sur leurs exportations en direction de la Communauté économique européenne (notamment dans le cas de produits soumis à des taxes à l'importation variables, comme les céréales, les viandes et les produits laitiers). Plus

récemment, cependant, l'attention s'est davantage portée sur l'impact des exportations subventionnées de la Communauté vers des marchés tiers tels que le Japon et même vers les marchés nationaux des exportateurs traditionnels de produits agricoles. Les niveaux élevés du soutien interne des prix ont transformé la Communauté européenne — à l'origine un importateur net — en un grand exportateur net d'un certain nombre de produits tels que le blé, l'orge, le sucre et le boeuf.

Il nous faut cependant admettre qu'un grand nombre de ces soi-disant exportateurs traditionnels de produits agricoles ont eux-mêmes des régimes d'importation qui sont en conflit avec les règles du GATT, notamment lorsqu'il s'agit des régimes d'importation des produits laitiers et du boeuf. En effet, les dispositions spéciales du GATT sur les exemptions relatives aux produits agricoles et la tendance des pays à mettre en application des mesures à l'importation qui outrepasse leurs obligations en vertu du GATT trouvent dans une certaine mesure leur origine dans les politiques antérieures des États-Unis qui soutenaient les prix à des niveaux supérieurs aux cours mondiaux. Les États-Unis ont demandé et obtenu en 1955 une dérogation du GATT concernant leurs quotas d'importation des produits agricoles. En 1964, ils ont promulgué un «Meat Import Law». Bien qu'ils aient interrompu l'octroi de subventions directes à l'exportation et éliminé certains de leurs quotas d'importation au début des années 70, il n'en demeure pas moins que la tendance à traiter l'agriculture comme un secteur spécial et à négliger les règles du GATT lors de la rédaction de lois nationales (notamment en ce qui concerne les secteurs sensibles des produits laitiers, des céréales et du boeuf) est en partie née aux États-Unis.

Les exportateurs agricoles moins importants comme le Canada s'inquiètent surtout de l'actuel déséquilibre dans la répartition entre les pays des obligations créées dans le cadre du GATT. Les États-Unis détiennent leur dérogation aux dispositions du GATT et la Communauté économique européenne ainsi que le Japon n'ont pas assujetti au GATT une partie importante de leurs régimes d'importation de produits agricoles. La Communauté économique européenne n'a pas besoin d'appliquer des quotas d'importation, des droits compensateurs ou des droits antidumping aux produits déjà couverts par des prélèvements variables à l'importation qui lui permettent de protéger efficacement sa production des risques de concurrence étrangère, loyale ou non, en matière de prix. Par comparaison, le Canada a assujetti aux dispositions du GATT les conditions d'importation de la plupart des produits agricoles. Mais cette situation est, dans une certaine mesure, contrebalancée par le fait que le Canada utilise davantage les quotas d'importation autorisés par le GATT pour appuyer des régimes de gestion de l'offre nationale, de même que les restrictions s'appliquant à la margarine, à quelques céréales et produits des céréales, qui ont précédé le GATT.

Lors des négociations du GATT dans le secteur agricole, le Canada s'est dans une large mesure efforcé de consolider et de réduire ses tarifs douaniers agricoles, et de les harmoniser avec ceux des États-Unis, pour les produits dont le commerce se fait dans les deux sens. Cet état de choses est politiquement et économiquement logique dans un contexte commercial nord-américain. Pour certains produits, l'assurance d'un accès à la CEE et au Japon a également été négociée, par exemple la consolidation en franchise touchant le colza exporté au Japon, mais nous n'avons pu négocier un accès comparable à celui qu'ont obtenu les États-Unis. Par conséquent, du point

de vue canadien, il importe que le commerce des produits agricoles fasse l'objet d'un contrôle plus étroit aux termes du GATT; mais il s'agit là d'un objectif qu'il sera difficile d'atteindre.

Il y a longtemps que le Canada accorde un intérêt majeur au *commerce des produits de la pêche*. L'extension de la zone de pêche jusqu'à la limite des 200 milles a eu un effet spectaculaire sur les schémas de production et les courants commerciaux. Le Canada, par exemple, bénéficie maintenant d'importantes ressources halieutiques et doit accroître ses exportations afin de garantir le développement rationnel de cette industrie, tandis que la CEE cherche à protéger ses intérêts par un contrôle plus strict de l'accès à ses marchés. C'est pourquoi les dispositions du GATT et les pratiques nationales concernant le commerce des produits de la pêche font actuellement l'objet d'examens minutieux.

Les résultats des négociations de Tokyo relatives au secteur de la pêche ont été décevants pour le Canada. En dépit de certains succès (par exemple l'application d'un tarif préférentiel lié à un quota substantiel pour les blocs et les filets de morue congelés exportés vers la Communauté économique européenne et certaines réductions des tarifs pratiqués par les États-Unis et le Japon), un certain nombre de produits halieutiques font encore l'objet de tarifs relativement élevés, notamment dans la CE, et ils sont toujours assujettis à une série de barrières non tarifaires. En raison de l'accroissement de sa production, le Canada doit élargir son accès aux marchés traditionnels de l'Europe, du Japon et des États-Unis. À cette fin, nous avons réussi à faire inclure les pêches au programme de travail adopté lors de la réunion ministérielle du GATT afin d'accroître le contrôle multilatéral exercé dans le secteur des pêcheries et de réduire les barrières tarifaires et autres. Le travail se poursuit également au sein du Comité des pêcheries de l'OCDE en vue de développer des approches communes des problèmes dans le secteur des pêches.

Le programme de travail du GATT prévoit la réalisation d'une étude intensive du *commerce des métaux non ferreux*, qui serait particulièrement axée sur la progressivité des droits douaniers. Cette suggestion fait écho à une proposition formulée par le Canada, au cours des négociations de Tokyo dans les secteurs des métaux non ferreux et des produits forestiers. Les pays en voie de développement sont de plus en plus conscients de la nécessité d'accroître leur participation au traitement et à la commercialisation de leurs matières premières. Le Canada et l'Australie expriment depuis longtemps leur désir de voir réduire *la progressivité des droits* (c'est-à-dire les tarifs qui s'élèvent en même temps que le degré de transformation du produit) ainsi que les barrières non-tarifaires qui portent atteinte à la valorisation des produits de ressources, avant leur exportation.

L'un des importants objectifs canadiens en matière d'essor industriel consiste à encourager *le traitement plus poussé des produits de ressources* avant leur exportation, lorsque cela est compétitif sur le plan international. Le Comité des tarifs du GATT est actuellement en train d'étudier les problèmes commerciaux liés à la progressivité des droits. En outre, au fur et à mesure que les pays nouvellement industrialisés acquièrent de l'importance sur le plan du commerce des produits traités il nous faut prendre en considération le fait que nombre d'entre eux maintiennent des régimes d'importation très restrictifs. Il n'en reste pas moins que les intérêts de ces

pays coïncident souvent avec ceux du Canada lorsqu'il s'agit de s'assurer que la question des barrières imposées aux importations de produits de ressources à transformation plus poussée est traitée en tant que partie intégrante de tout programme de travail du GATT.

Les négociations de Tokyo n'ont pas mis en vigueur de nouvelles règles régissant l'exportation des matières premières en dépit du désir des gros importateurs de ces matières de voir se resserrer la surveillance exercée sur l'application des *taxes et diospositifs de contrôle à l'exportation.* Le GATT est cependant parvenu à une entente aux termes de laquelle les Parties à l'Accord devront réévaluer les dispositions du GATT relatives aux restrictions et taxes à l'exportation dans le contexte de l'ensemble du système commercial international. Le Canada a alors bien précisé que si des négociations sur le sujet se révélaient souhaitables par suite d'une réévaluation, il conviendrait de traiter ensemble les questions directement connexes de la réduction et de l'élimination des barrières imposées aux importations de produits traités à base de matières premières. À cet égard, les Communautés européennes et d'autres pays européens estiment toujours nécessaire que le GATT étudie, au cours des années 80, la question des restrictions et des taxes à l'exportation.

La propagation rapide de la haute technologie et son application dans l'industrie vont mettre à l'épreuve la gestion des relations internationales au cours des années 80. En ce qui concerne la *technologie avancée*, les États-Unis ont indiqué qu'il existait un ensemble commun de facteurs propres au commerce de ces produits et ont proposé que ceux-ci soient étudiés au sein du GATT afin que l'on puisse identifier les éléments uniques. Dans ce domaine, les conceptions américaines ont été influencées par la conclusion fructueuse, au cours du Tokyo Round, d'un accord sectoriel relatif au commerce des aéronefs civils. De l'avis des États-Unis, par exemple, l'évolution rapide du domaine des produits de technologie avancée rend difficile la négociation de concessions tarifaires. Il est possible qu'un produit donné ne soit commercialisé que pendant une courte période, pour être ensuite devancé par un article plus complexe qui pourrait être classé en fonction d'une désignation tarifaire différente. Les autres pays ne font peut-être pas preuve d'une conception aussi avancée que les États-Unis, mais il semblerait que nombre d'entre eux soient prêts à étudier sérieusement la question. Pour le Canada, lui-même fabricant hautement concurrentiel d'une gamme de matériel complexe de télécommunications, de transport et de production d'énergie, une telle étude pourrait révéler d'intéressantes possibilités dans ces secteurs.

La tâche préliminaire de définition des paramètres d'un *code régissant le commerce des contrefaçons* a progressé au cours de ces dernières années. Toutefois il n'existe pas encore de consensus sur la nécessité d'un tel accord. Les États-Unis continuent à oeuvrer en vue de la conclusion de négociations multilatérales à cet égard. À ce jour, les États-Unis ont poli leur ébauche de texte à la suite de nombreuses réunions bilatérales et multilatérales avec des pays choisis, et ils ont reçu un certain appui de la plupart des pays industrialisés. Cependant, plusieurs PVD qui détiennent une position clé continuent de s'y opposer tandis que d'autres ne font preuve que d'un intérêt limité. La plupart des autres pays ne sont pas convaincus qu'il existe un besoin urgent de résoudre les problèmes nés du commerce des contrefaçons à l'aide d'un accord international et n'accepteraient de conclure un tel accord que s'il bénéfi-

ciait d'un fort soutien. Dans le cadre du programme de travail du GATT, le Conseil déterminera s'il y a lieu d'agir au sein du GATT.

Enfin, les *questions commerciales Nord-Sud* continueront, au cours des années 80, de réclamer une large part de l'attention non seulement du GATT, mais aussi de la CNUCED et des Nations Unies dans leur ensemble. Deux grands éléments seront en jeu. Les PVD sont intéressés par la plupart des questions décrites ci-dessus et présenteront évidemment leurs propres perspectives, qui seront fonction de leurs intérêts propres. En outre, nombre des questions en jeu ont de fortes implications «Nord-Sud». Les participants de la réunion ministérielle du GATT ont demandé que soient incluses au programme de certaines questions qui ont pour eux un intérêt particulier, à savoir de meilleurs débouchés pour les produits tropicaux, la libéralisation des échanges dans le domaine du textile et du vêtement, l'aménagement des structures et le renforcement de la partie IV du GATT.

Les pays développés sont de plus en plus d'avis que les pays nouvellement industrialisés devraient assumer, à l'égard du GATT, des responsabilités et des obligations plus étendues qui soient en rapport avec leur enjeu dans le commerce international. Par ailleurs, les pays en voie de développement se préoccupent de la mesure dans laquelle les pays industrialisés membres du GATT respectent l'obligation qu'ils ont prise de leur consentir un traitement spécial et différencié. Des pressions se feront également sentir afin que l'on applique de nouvelles idées destinées à faciliter les échanges commerciaux des pays en voie de développement qui n'ont pas encore pu partager pleinement les avantages du commerce international.

Le FMI et la politique commerciale canadienne

Tout comme le GATT, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BIRD) ont été les piliers du système commercial et financier de l'après-guerre. On a reconnu dès le départ que tous les problèmes du commerce international ne peuvent être résolus à l'aide de mesures commerciales. Certaines de ces questions doivent être résolues par des politiques macroéconomiques et monétaires au sein du FMI.

La raison-d'être fondamentale du FMI est de fournir un cadre institutionnel à la coopération monétaire internationale et de favoriser les rajustements adéquats de la balance des paiements de ses membres. Il a été conçu afin de créer une institution et des conditions qui permettraient un accroissement constant du commerce international, contribuant ainsi à élever le niveau de vie de tous les pays membres. Dans cet ordre d'idées, le FMI a deux fonctions étroitement liées: la surveillance générale du système mondial de la monnaie et des paiements, et l'apport d'un financement provisoire aux membres qui ont des difficultés de paiement.

Les Statuts du FMI stipulent que les pays membres sont dans l'obligation de collaborer entre eux et avec le Fonds. On a mis l'accent sur l'obligation qu'ont les membres de mettre en application des politiques qui vont dans le sens d'une croissance économique saine et de la stabilité du système monétaire international. Le Fonds est chargé de s'assurer que les membres se conforment à ces obligations. En vertu de la modification de 1978 des statuts, on a élargi l'étendue de la surveillance

exercée par le FMI afin qu'elle couvre non seulement les pratiques en matière de taux de change mais aussi les politiques d'ordre plus général qui touchent au secteur externe, et, notamment, l'application par les membres de politiques économiques et financières qui favorisent la croissance tout en assurant une stabilité raisonnable des prix.

La seconde fonction importante du FMI est d'apporter un financement provisoire, dans des conditions établies, à tous les pays membres, développés ou non, qui sont confrontés à des problèmes de balance des paiements. Au cours des 30 dernières années, il a fourni quelque 70 milliards de dollars à ses membres. En apportant ses fonds, son objectif est d'encourager et d'aider les pays à effectuer les rajustements nécessaires au moment voulu, sans avoir à recourir à des mesures restrictives qui auraient une influence désastreuse sur la prospérité nationale ou internationale. Ce rôle diffère de celui des autres organisations internationales. Le Fonds n'est pas une institution d'aide ou de développement, travaillant avec un groupe fixe de prêteurs ou d'emprunteurs. (En réalité, presque tous les membres, le Canada compris, ont emprunté au Fonds à diverses occasions.) Il est évident que de nombreux pays ont besoin d'un financement à long terme pour assurer leur développement, ou — dans le cas des pays plus pauvres — de transferts d'aide unilatérale — besoin qui est en grande partie satisfait par la Banque mondiale et les autres institutions financières internationales ainsi que par une assistance bilatérale et des flux de capitaux privés.

Selon les règles du FMI, la stabilité du change est le principe fondamental, mais on encourage les rajustements des taux de change dans le cadre du Fonds. L'une des modifications les plus substantielles du système monétaire au cours de la dernière décennie a été l'abandon du système des parités et l'adoption des taux de change flottants par les principaux pays industrialisés. Elle a été suivie par des discussions intensives à propos d'une réforme monétaire internationale. L'opinion dominante, qu'ont réflétée les modifications de 1978, favorisait un processus de changement évolutif qui permettrait d'instaurer des taux de change plus souples, d'améliorer le mécanisme de rajustement et de faire évoluer le système de manière pragmatique pour répondre à des besoins changeants.

Dans la pratique, le Fonds n'a pas réussi autant qu'on l'espérait à favoriser le rajustement, notamment dans le cas des pays excédentaires. En tant qu'organisation intergouvernementale, ses pouvoirs sont limités à ceux dont il a été investi par ses membres. Sa capacité d'atteindre ses objectifs dépend du soutien et de la coopération que lui apportent ses membres.

Il est une autre question qui préoccupe le FMI et qui est étroitement liée au processus de rajustement: il s'agit des liquidités internationales, ou du niveau et de la composition des réserves disponibles permettant aux pays de respecter leurs obligations de paiement. Les droits de tirage spéciaux (DTS) ont été créés en tant qu'avoir de réserve international en 1969. Un montant initial de 6 milliards de DTS a été alloué aux membres entre 1970 et 1972. Une seconde affectation de 12 milliards de DTS, répartie sur trois ans, a été approuvée en 1978 par le Conseil des gouverneurs. Le pouvoir d'émission de DTS, détenu par le FMI, se limite aux quantités nécessaires pour répondre à la nécessité globale à long terme d'accroître les réserves existantes. Bien que les DTS ne représentent aujourd'hui qu'une petite partie des réserves

internationales, on a pris récemment un certain nombre de mesures destinées à les rendre plus attrayants. L'objectif à long terme est d'en faire l'avoir de réserve principal du système monétaire international.

Par l'établissement ou la modification de ses mécanismes de financement, le Fonds s'est efforcé de préserver son caractère non discriminatoire tout en répondant aux besoins des membres, dont les caractéristiques économiques diffèrent. C'est pourquoi, à l'exclusion du Fonds fiduciaire qui, étant donné sa nature spéciale, a été créé comme une personne morale distincte administrée par le FMI, les facilités offertes par le Fonds sont accessibles à tous les membres, quel que soit leur niveau de développement. Par conséquent, le Fonds doit prendre en considération l'éventualité de demandes substantielles de la part des pays les plus importants, et, à l'instar de tous les autres prêteurs, doit se préoccuper des capacités des pays emprunteurs de rembourser leur dette. Les ressources du Fonds se renouvellent continuellement, contrairement à celles de la plupart des organisations d'aide au développement, et le montant de ressources utilisables à un moment donné dépend du montant des tirages en cours; il dépend aussi des avoirs du Fonds en devises des pays membres dont la balance des paiements et les réserves sont en assez bonne posture pour que leur monnaie puisse servir aux emprunts sur les ressources du Fonds. Bien que ses resssources proviennent au premier chef des quotes-parts, le Fonds peut emprunter pour les compléter, ce qu'il fait par ailleurs. Des Accords généraux d'emprunt ont été passés en 1962 entre le FMI et les dix principaux pays industrialisés. Ils ont pour objet d'éviter que les ressources du Fonds ne soient gravement dégarnies par des emprunts exceptionnellement importants souscrits par ces pays. Le mécanisme pétrolier et, plus récemment, la FFS, ont été également financés par des emprunts effectués auprès des pays membres.

Le Canada a participé activement à l'adaptation du système monétaire international en sa qualité de membre du Comité des Vingt sur la réforme monétaire (au début des années 70) et de son successeur, le Comité intérimaire, ainsi que du Conseil d'administration qui est responsable des opérations journalières du Fonds. Auparavant, le Canada avait été l'un des principaux participants aux réunions de rédaction de la Charte du Fonds, en 1944. Nos positions se sont fondées sur un certain nombre de principes généraux.

En tant qu'économie ouverte tributaire du commerce extérieur et des courants financiers, le Canada a un enjeu considérable dans le système monétaire international. Nous avons promu et encouragé des mesures destinées à accroître le caractère libéral et multilatéral du système commercial et financier afin d'entretenir un climat international favorable à une croissance non inflationniste et à une expansion du commerce mondial et des courants financiers. Le système devrait encourager la poursuite d'objectifs globaux et non discriminatoires, conçus pour servir les intérêts de l'économie mondiale dans son ensemble. Les modifications apportées au système doivent être viables et en harmonie avec ces objectifs.

Le Canada appuie solidement le FMI depuis sa création, parce qu'il agit à la fois comme organisme chargé de surveiller et d'adapter le système monétaire international et comme institution financière. Il a pratiquement toujours été un créancier net du Fonds; c'est pourquoi ce dernier a fréquemment fait appel à ses réserves en

dollars canadiens et aux lignes de crédit spéciales qui lui avaient été consenties (tels des prêts canadiens destinés à financer le mécanisme pétrolier et la Facilité de financement supplémentaire, ainsi que notre participation aux accords généraux d'emprunt) pour financer les emprunts d'autres membres dont la balance des paiements était en difficulté. Cependant, ces dernières années, l'utilisation de devises canadiennes a été réduite au minimum en raison du déséquilibre de notre propre balance des paiements. À l'appui des opérations financières du Fonds, le Canada a encouragé la création et l'adaptation de facilités de financement qui aident du mieux possible chaque membre qui en a besoin, tout en demeurant compatibles avec les objectifs fondamentaux du Fonds, notamment la mise en oeuvre du processus de rajustement de la balance des paiements, le maintien d'un système commercial et financier ouvert et l'utilisation efficiente des ressources limitées du Fonds.

Au cours de la présente décennie, le FMI devra faire face à un problème de taille, à savoir la dette grandissante des pays en voie de développement et à commerce d'État, qui s'élève maintenant à près de 70 milliards de dollars. La crise économique et les restrictions commerciales qui en découlaient les ont durement touchés et ont considérablement diminué leur capacité de remboursement. Des efforts visant à mieux gérer ce problème sont actuellement déployés, mais la question demeure fort complexe.

La place de l'OCDE dans la politique commerciale canadienne

L'Organisation de coopération et de développement économiques occupe une position clé dans le système économique et commercial du monde. Elle contribue sensiblement aux efforts de coopération au moyen d'un vaste éventail d'entreprises économiques, sociales et scientifiques. Ses vingt-quatre membres comprennent les démocraties d'Europe occidentale, la Commission des Communautés européennes, la Turquie, la Yougoslavie (qui a le statut de membre associé), le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Canada. Bien qu'il ne représente que vingt pour cent de la population mondiale, ce petit «club» composé des pays les plus développés et les plus riches compte pour soixante pour cent de la production industrielle mondiale et pour soixante-dix pour cent du commerce mondial.

L'OCDE possède un certain nombre de caractéristiques qui la distinguent des autres organisations économiques internationales. Du point de vue commercial, l'un des traits distinctifs de l'Organisation est qu'elle est, en premier lieu, un forum *consultatif*. Sous réserve de quelques exceptions, il n'existe aucun élément contraignant dans l'Organisation, phénomène qui contraste fortement avec le côté contractuel du GATT. En outre, elle fournit une méthode unique d'analyse *pluridisciplinaire* des grandes questions internationales. L'OCDE est composée de directions qui traitent des questions financières et macroéconomiques, du commerce, de l'aide au développement, des politiques sociales et relatives à la main-d'oeuvre, de la science et de la technologie, de l'agriculture et des questions énergétiques. Cet éventail d'activités permet à l'Organisation d'apporter une variété de perspectives à l'étude des questions internationales importantes. Enfin, l'OCDE est composée d'un *groupe restreint* de pays qui partagent sensiblement les mêmes vues.

Le mandat de l'OCDE est de promouvoir des politiques conçues pour permettre aux pays membres d'atteindre un rythme de croissance économique maximal, un taux de chômage minimal et un niveau de vie croissant sans compromettre leur stabilité financière; il vise également une saine expansion économique des pays membres et des autres, ainsi que l'expansion du commerce international sur une base multilatérale et non discriminatoire, et en harmonie avec les obligations internationales incorporées dans le GATT. Pour atteindre ses objectifs, l'Organisation a recours à des séances régulières de consultation et d'échange d'informations, à des études spéciales, à la coopération et, s'il y a lieu, à des méthodes et stratégies coordonnées. De nombreux comités et groupes de travail spécialisés travaillent au sein de l'OCDE.

Le vaste éventail d'activités de l'OCDE est révélateur de sa contribution à une gestion efficace de l'ordre commercial multilatéral. L'Organisation étudie périodiquement les problèmes du commerce Est-Ouest et Nord-Sud, et elle aide ses membres à concevoir des approches communes. Ses analyses comparatives des politiques industrielles de ses membres ainsi que ses études sur les difficultés du processus d'ajustement aident ses membres à élaborer des politiques adaptées à l'évolution rapide de la concurrence. L'OCDE a participé très activement à l'étude des questions d'investissement et présenté un certain nombre de positions de politique commune. Parallèlement, elle a élaboré des lignes de conduite relatives aux méthodes des entreprises multinationales et aux pratiques commerciales restrictives. La création du Comité de l'acier, il y a quelques années, a contribué à résoudre et à prévenir les difficultés dans ce secteur. Le travail de l'OCDE dans le secteur de l'énergie a permis la création de l'Agence internationale de l'énergie.

Pour une puissance économique de taille moyenne comme le Canada, la qualité de membre de l'OCDE offre plusieurs avantages. Dans la mesure où elle fonctionne avec efficacité, l'Organisation atténue la tentation des grandes puissances économiques de régler les problèmes entre elles. En outre, elle peut parfois instaurer un équilibre utile dans nos relations bilatérales avec nos grands partenaires économiques. D'autres membres de l'OCDE partagent certains des problèmes que nous connaissons avec Washington, Tokyo ou Bruxelles; dans de telles circonstances, il peut être particulièrement avantageux de les avoir de notre côté pour faire cause commune le cas échéant.

L'OCDE comble généralement bien la nécessité d'un forum multilatéral au sein duquel les pays hautement industrialisés peuvent étudier une large gamme de problèmes économiques et techniques qui les concernent. La possibilité d'organiser ces discussions dans une atmosphère relativement dépourvue de pressions politiques constitue une importante différence entre l'OCDE et d'autres assemblées multilatérales. La plus grande partie du travail s'effectue sous la forme d'échange d'opinions et de comparaison d'expériences. Il est plutôt rare que l'on rédige des conclusions officielles ou que l'on élabore un accord contraignant sur l'harmonisation des politiques.

Les études de l'OCDE peuvent représenter un moyen efficace d'analyser les problèmes du moment. La qualité du travail varie, mais elle est en général bonne; certaines études se sont même révélées remarquables. Dans le domaine du commerce et de l'investissement, par exemple, les études du Secrétariat comblent une importante lacune. Que les travaux de l'OCDE soient ou non fort révélateurs pour les Cana-

diens, ils sont dans tous les cas utiles pour affirmer à l'échelle internationale l'importance de certains problèmes qu'il peut être difficile d'accepter à l'échelle nationale. Certaines études, comme les études périodiques de l'économie canadienne, concernent directement le Canada. Pour exécuter ces travaux, l'OCDE consulte soigneusement le gouvernement mais se réserve le droit de tirer ses propres conclusions, qui peuvent être parfois défavorables.

Il est évident que l'OCDE a ses points faibles. Comme c'est le cas pour beaucoup d'organisations internationales, son Secrétariat est imposant et, bien que des progrès sensibles aient été accomplis pour doter l'Organisation d'une plus grande souplesse, ses rouages sont parfois trop rigides. En outre, l'OCDE fait parfois preuve d'un certain préjugé pro-européen, révélant ainsi qu'elle est née de l'OECE. Enfin, d'un point de vue canadien, bien que nos intérêts nationaux dans la plupart des questions économiques coïncident avec ceux des autres membres, il arrive que certains problèmes ne soient pas identiques: par exemple, dans le secteur des produits de base, nous jouons souvent le rôle de pays producteur-exportateur parmi des membres principalement consommateurs. Les questions d'investissement font également l'objet de divergences de ce type.

Si l'on considère l'avenir, ainsi que la complexité croissante de l'économie mondiale, il semble que la communauté internationale se trouve confrontée à une liste de plus en plus longue de questions importantes qui ne peuvent être traitées sans aller au-delà d'une simple comparaison d'expériences, mais qui risquent de nécessiter la mise en place de méthodes communes d'administration des politiques, ou parfois d'actions communes. Stimulée par ceux qui désirent accroître ses capacités de traiter de questions vitales et retenue par la nécessité de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique mondial et aux contraintes qu'il impose aux responsables de l'élaboration des politiques, l'OCDE devra conserver sa faculté d'adaptation aux changements des 5 à 10 prochaines années en assumant de nouveaux rôles et en s'orientant peut-être plus vers l'action.

Le rôle de la CNUCED et des autres institutions des Nations Unies dans la conduite de la politique commerciale canadienne

Tandis que le GATT, le FMI et l'OCDE sont des organisations internationales à part entière qui fournissent au Canada un cadre multilatéral pour la poursuite de ses objectifs commerciaux, il existe une grappe d'autres organisations, qui sont ou non des satellites des Nations Unies et qui exercent leur influence ou apportent leur contribution dans des domaines plus spécialisés. On compte notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Rome), le Conseil de coopération douanière (Bruxelles), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (Paris), l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (Londres), et les diverses commissions économiques régionales. D'ailleurs, l'un des principaux points forts du système des Nations Unies est représenté par les contributions qu'apportent, dans leurs domaines respectifs, ces divers organismes et institutions spécialisés. Étant donné qu'il s'agit d'organisations intergouvernementales distinctes et autonomes, chacune possède ses propres organes de délibération et d'exécution, son secrétariat et son budget. Leurs domaines de responsabilités sont

très variés mais chacune d'entre elles contribue au fonctionnement harmonieux des échanges commerciaux et au renforcement de l'ordre commercial multilatéral.

Au sein même des Nations Unies, l'organisme le plus important en ce qui concerne les objectifs commerciaux du Canada est la *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*. La CNUCED est née au début des années 60, en réponse à la frustation croissante des pays récemment décolonisés face au rythme de leur développement et aux contributions limitées apportées par le GATT et les autres organisations. La Conférence en tant que telle se réunit tous les quatre ans, tandis que des organes auxiliaires travaillent continuellement dans l'intervalle, aidés par un important secrétariat international basé à Genève. La CNUCED représente un puissant moyen de persuader la communauté internationale de prendre en considération les questions commerciales et économiques particulièrement importantes pour les pays en voie de développement. En tant que telle, elle a contribué à mmieux faire prendre conscience des problèmes de ces pays et à proposer des solutions. En outre, elle constitue un forum universel, utile pour discuter de ces problèmes et parvenir si possible à un consensus.

Sa participation à la CNUCED sert deux ensembles de politiques et d'objectifs du Canada: la coopération multilatérale en général, et les objectifs spécifiques en matière de politique économique et commerciale, dont le commerce des produits de base, les questions monétaires et financières de portée internationale, la politique de la concurrence, le contrôle des pratiques des multinationales, l'aide au développement et la politique maritime. En ce qui concerne certains de ces secteurs, notamment celui des produits de base, la CNUCED est l'unique forum universel au sein duquel ces questions sont étudiées avec un semblant de profondeur. Cependant, la participation du Canada à la CNUCED a des limites, étant donné l'orientation générale de cette dernière vers les problèmes économiques des pays en voie de développement. Au cours des années 70, la réussite la plus remarquable de la CNUCED a été d'obtenir un appui en faveur de l'instauration du Système généralisé de préférences. C'est pourquoi tous les pays industrialisés ont maintenant introduit des dispositions de ce type dans leurs politiques tarifaires, grâce auxquelles les importations en provenance des pays en voie de développement jouissent d'une importante marge préférentielle leur permettant d'accroître leur compétitivité sur les marchés des pays industrialisés. Pour le Canada, l'ensemble le plus important de questions étudiées actuellement par la CNUCED gravite autour du commerce des produits de base.

Les accords de produit de base et le commerce des produits primaires

En raison de l'importance de la production et du commerce des produits agricoles primaires et des approvisionnements industriels dans l'économie canadienne, nous sommes grandement intéressés par les mesures internationales qui touchent le commerce des produits de base. En dépit de la diversification de nos exportations depuis les deux dernières décennies, les produits de base représentent toujours une partie substantielle de nos exportations et leur proportion sur nos exportations totales (30 pour cent en 1981) est plus importante que dans la plupart des autres pays développés et que dans nombre de pays en développement. Par ailleurs, le Canada importe évidemment des volumes substantiels de certains produits de base, notamment de

boissons tropicales (thé, café, cacao, jus d'orange), de denrées alimentaires et de certaines matières premières industrielles (étain, manganèse, bauxite) qui ne sont pas produits dans le pays.

Dans la première moitié du siècle, les gouvernements ont conclu entre eux un certain nombre d'accords visant la gestion du commerce international de produits primaires comme le sucre, le blé, le caoutchouc, le café, le thé, le coton, le boeuf, le riz, le bois d'oeuvre et l'étain. La plupart de ces accords ont été préparés par des pays producteurs et consommateurs qui s'efforçaient de surmonter les difficultés soulevées par l'accumulation d'excédents. Mais l'approche était ponctuelle et manquait d'uniformité. Ces accords ne prévoyaient aucun traitement systématique et aucune action connexe. Par exemple, ils ne prévoyaient généralement pas de représentation des pays importateurs ou consommateurs au sein des organismes directeurs.

La vaste expérience de la gestion internationale des produits de base acquise pendant la Seconde Guerre mondiale a été mise à profit par les architectes du système commercial et financier de l'après-guerre. Tout un chapitre de la Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce était par exemple consacré aux accords intergouvernementaux de produit. Même si l'OIC n'a pu voir le jour, les principes qui sous-tendaient le chapitre sur les produits primaires continuent d'animer l'étude multilatérale de cette question.

La Charte de La Havane reconnaissait que les problèmes liés aux produits primaires comportent des particularités que n'ont pas les articles manufacturés, à savoir de fortes fluctuations aux plans de l'offre, de la demande et, bien sûr, des prix. Elle fournissait donc une approche systématique à la solution de ces problèmes. Il devait y avoir un examen sérieux de tous les aspects entourant la commercialisation d'un produit; cet examen devait avoir une portée étendue et se faire avec une participation adéquate des producteurs et des consommateurs. Les accords devaient stabiliser les cours des produits primaires à des niveaux équitables pour les consommateurs et assurant un rendement raisonnable aux producteurs. On prévoyait coordonner les activités des divers organismes internationaux traitant des produits de base et s'assurer que les pays n'allaient pas conclure des arrangements pour améliorer leur situation propre aux dépens des autres. Avec l'échec de l'OIC, la CNUCED et un certain nombre d'organismes de produit indépendants sont devenus le point de concentration de la discussion de ces questions.

L'instabilité du marché des produits de base est due à la fois aux facteurs inhérents au commerce de ces produits et à l'intervention gouvernementale. Par exemple, le gel qui détruit une grosse partie de la récolte de café sera la cause d'une hausse des prix pendant l'année. Cette hausse des prix encouragera les producteurs à procéder à de nouvelles plantations, ce qui entraînera une surproduction et une baisse du prix au cours des années suivantes. La chute des prix incitera certains producteurs à se retirer du marché, inversant ainsi le cycle. En général, plus l'amplitude des fluctuations de prix est forte, plus la réaction de l'offre est accentuée. Le marché des matières premières industrielles est généralement régi par des fluctuations de la demande qui naissent du cycle économique normal, et ces mouvements cycliques sont fréquemment exacerbés par la lenteur du marché à répondre au changement (en raison par exemple de la longue période qui précède la mise en exploitation d'une mine et de la

difficulté que pose une fermeture temporaire). Le degré de fluctuation est très fortement influencé par les disponibilités en matière de substituts. Les répercussions de l'intervention gouvernementale dans la production et la commercialisation des produits de base peuvent être parfois encore plus graves que ces facteurs inhérents. Les programmes de soutien agricole peuvent fausser à la fois le marché national et le marché international, tout comme d'ailleurs les programmes gouvernementaux mis en place pour encourager l'essor industriel ou pour garantir la production nationale de matières premières stratégiques.

L'action concertée de la communauté internationale peut être orientée vers un certain nombre d'objectifs, et cela s'est déjà produit: la stabilité des prix et de l'offre, la majoration des prix, une meilleure transparence du marché, de meilleures conditions d'accès, la stabilité du revenu ou des gains provenant des exportations, l'augmentation de la production et l'amélioration de la distribution. On a étudié toutes ces questions et pris des mesures dont le succès a été variable. Certaines ont été appliquées à l'échelle intergouvernementale, d'autres à l'échelle des entreprises. Elles peuvent prendre la forme de cartels de producteurs (comme l'OPEP), d'accords officiels entre producteurs et consommateurs (comme l'Accord international sur l'étain), ou de groupes consultatifs producteurs/consommateurs moins structurés (comme le Groupe d'étude sur le plomb et le zinc). La nature des dispositions économiques incluses dans les ententes internationales n'a été traditionnellement limitée que par les réalités du marché et les caractéristiques des produits. Les dispositions économiques suivantes ont été utilisées selon diverses combinaisons: les contingents d'exportation, les accords internationaux de constitution de stocks, les stocks nationaux coordonnés à l'échelle internationale, les engagements d'offre et d'achat et, naturellement, les consultations et les échanges d'informations organisés régulièrement.

Après le cycle emballement/effondrement que le commerce des produits de base a connu en 1973-1974 et les premiers succès de l'OPEP, les accords de produit ont revêtu une importance accrue, notamment dans le contexte du dialogue Nord-Sud, qui a permis la mise en oeuvre du Programme intégré de la CNUCED pour les produits de base. Ce programme est une étape importante dans les efforts des pays en voie de développement pour instaurer un «nouvel ordre économique international»; il repose sur la conviction qu'un programme d'action globale est nécessaire pour améliorer les structures du marché en ce qui concerne le commerce international des produits de base qui intéressent les producteurs en voie de développement. Il prévoit que des accords de contrôle du marché seront négociés à propos de 18 produits de base, afin de contrebalancer les désavantages dont souffrent les pays en voie de développement exportateurs de produits de base. Les nouveaux éléments et les principales caractéristiques du Programme sont les suivants: accord sur la création négociée d'un Fonds commun destiné à financer les accords de stabilisation des prix des produits de base; accord sur l'organisation de réunions préparatoires portant sur chacun des produits visés par le Programme (qui jetteraient les bases des conférences de négociation); préparation d'un échéancier pour les préparatifs et les négociations.

Les négociations sur un Fonds commun se sont achevées en juin 1980, et l'on prévoyait que le Fonds entrerait en opération vers le milieu de 1982. Le processus de ratification s'est cependant déroulé très lentement et l'on ne prévoit plus que le Fonds puisse commencer à fonctionner avant plusieurs années. Le rythme des discus-

sions sur chaque produit de base s'est ralenti considérablement depuis la poussée initiale de 1976-1978. Cinq accords de produit comportant des dispositions économiques sont maintenant en vigueur. Ils portent sur l'étain, le sucre, le café, le caoutchouc et le cacao. Le Canada les a tous signés, à l'exclusion de celui sur le cacao.

Depuis quelque temps, l'attention se fixe de plus en plus sur la question de la stabilisation des recettes d'exportation. Il existe déjà un certain nombre de régimes en ce sens, tels le régime STABEX mis en oeuvre par la Communauté économique européenne aux termes de la Convention de Lomé, et la Facilité de financement compensatoire du FMI, qui fonctionne en grande partie dans un contexte de balance des paiements. Aucun de ces mécanismes ne répond au désir qu'ont les PVD exportateurs de produits de base de bénéficier d'un régime qui leur garantirait un certain montant pour leurs exportations de ces produits de base, quelles que soient les conditions du marché. Il est cependant peu probable qu'un tel programme reçoive l'appui international nécessaire dans un proche avenir.

En tant que gros exportateur et importateur d'une variété de produits de base, l'*approche du Canada* est relativement simple en ce qui concerne les accords internationaux de produit. Elle repose sur le principe selon lequel il serait préférable de laisser, dans la mesure du possible, le mécanisme du marché fixer les conditions des transactions de produits de base. Si des problèmes surgissent sur le marché d'un produit donné, il conviendrait alors, selon le point de vue canadien, que les producteurs et les consommateurs les étudient de concert, au cas par cas et à l'échelle internationale, afin de déterminer si ces problèmes pourraient être résolus par une action intergouvernementale rémunératrice pour les producteurs et équitable pour les consommateurs. En général, le Canada est plutôt sceptique quant à la nécessité économique des accords de produit, mais il est prêt à oeuvrer avec d'autres pour mettre au point des approches communes et garantir que de telles mesures ne risquent pas de nuire à ses intérêts économiques fondamentaux.

Perspectives économiques mondiales et concurrence internationale

Le boom économique de l'après-guerre a pris effectivement fin en 1973. Si l'on a cru pendant un certain temps que le ralentissement qui a suivi ne serait que temporaire, on estime maintenant qu'il est improbable que l'économie retrouve bientôt une croissance rapide. Cette perspective ne reflète pas uniquement la nouvelle situation énergétique mais également l'atmosphère d'incertitude qui décourage l'investissement, la détérioration de la demande en raison d'un chômage persistant ainsi qu'un niveau d'inflation constamment élevé. Par conséquent, même si l'on espère retrouver bientôt un rythme de croissance plus soutenu que celui enregistré depuis 1973, il est improbable que l'on pourra, dans un proche avenir, retrouver le niveau record des années 60.

En ce qui concerne les perspectives des années 80, on craint qu'une période prolongée de croissance lente, au cours de laquelle les économies nationales ne fonctionneraient qu'au dessous de leur potentiel, n'accentue encore les pressions protectionnistes, ce qui entraînerait la perte du terrain gagné depuis trente ans par la

libéralisation du commerce, et une baisse des revenus réels. Il est probable que la concurrence des pays nouvellement industrialisés entraînera, dans les états industrialisés, une reconstruction du secteur manufacturier intensif en main-d'oeuvre peu qualifiée, tandis que d'autres rajustements s'imposeront au fur et à mesure du déplacement des avantages comparés.

L'un des aspects les plus fondamentaux de la décennie passée a été l'évolution rapide de la technologie et son application à divers procédés industriels. Cette évolution a été accompagnée de progrès dans la transférabilité de la technologie et l'internationalisation plus poussée de l'industrie. Les sociétés multinationales, qui considèrent maintenant le monde entier comme le théâtre de leurs opérations, s'établissent sur tous les continents pour maximiser les avantages offerts par les différences de coûts et devancer leurs concurrents. Les gouvernements, dont les préoccupations tournent autour de l'emploi, de l'assiette de l'impôt, de la création de richesse et des petites compagnies plus localisées, etc., réagissent par des politiques et des programmes destinés à attirer les nouveaux investissements et venant en aide au secteur privé national dans la bataille qui se livre à l'échelle mondiale pour profiter des avantages que l'automatisation procure aux plans de l'innovation industrielle, de la productivité et des coûts.

L'application de la technologie des semi-conducteurs (microélectronique, CAD/CAM, robotique) à la production par chaîne de montage et aux méthodes de production par petits lots, ainsi que d'autres technologies économisant la main-d'oeuvre, sera cruciale pour que les industries conservent leur compétitivité au cours des années 80; cependant, elle accentuera les problèmes de chômage et les pressions visant à déplacer la main-d'oeuvre nationale vers les industries d'information. En revanche, ces mêmes technologies permettront de contrebalancer, dans une certaine mesure, les avantages de coûts en main-d'oeuvre dont bénéficient les fournisseurs des pays en voie de développement dans plusieurs industries axées sur la consommation. L'accès et la maîtrise de l'accès aux dernières technologies seront les facteurs clés de la compétitivité. Les gouvernements auront pour rôle clé de préparer leur pays à l'arrivée de la nouvelle génération d'industries en apportant leur soutien aux découvertes dans les domaines des biotechnologies, des carburants synthétiques, des nouveaux matériaux, etc. C'est pourquoi ce sont les questions de brevets et de droits d'auteur qui constitueront peut-être la nouvelle génération d'irritants des relations commerciales.

D'ici la fin du siècle, il se peut donc que nous assistions à une concurrence accélérée sur les marchés mondiaux dans le domaine des produits de technologie de pointe, y compris des nouvelles industries (robotique, CAD/CAM, etc.). Cette concurrence s'exercera essentiellement entre les États-Unis, le Japon et l'Europe, les PNI ne représentant manifestement pas une menace aussi sérieuse que le Japon des années 60 et 70. En sus de la bataille que se livreront les pays sur leurs propres marchés, la concurrence sera féroce sur les marchés tiers, à la fois dans les secteurs des marchandises et de l'investissement. L'un des facteurs déjà apparents de cette concurrence est l'accent mis par les gouvernements sur la R-D industrielle au détriment de la recherche fondamentale. Même si chacun y trouve sa place en raison de la spécialisation et de l'application des dernières technologies, il est à craindre qu'il s'agisse d'un nouveau partage du même marché, et que ce soit le plus rapide qui l'emporte, ce

qui renforcera encore l'atmosphère de compétition. Néanmoins, des pressions se feront sentir en faveur d'opérations entreprises en commun pour partager les risques et les fardeaux financiers (exemple: l'Airbus européen).

Les trois premières décennies d'après-guerre ont été témoin de la prépondérance des États-Unis sur les autres puissances industrialisées. En revanche, la fin du siècle devrait être caractérisée par un rapport de forces plus équilibré dans le domaine des industries de la technologie de pointe, la concurrence s'exerçant de plus en plus entre les États-Unis, l'Europe et le Japon sur les traditionnelles places fortes américaines que sont l'industrie aérospatiale, l'informatique, les télécommunications et les semi-conducteurs. On mettra davantage l'accent sur le secteur des services, où il y aura parallèlement plus de concurrence. Les États-Unis verront donc de plus en plus leur prépondérance remise en question. Le poids démographique croissant des pays en voie de développement aura des répercussions sur les pays industrialisés, à la fois en raison des marchés potentiels qu'ils représentent et en tant que concurrents avantagés par des coûts de main-d'œuvre moins élevés. Les pays nouvellement industrialisés continueront probablement de représenter un facteur important de concurrence dans les secteurs de l'électronique de consommation, du travail des métaux et des industries à technologie courante, et continueront en tant que marchés d'exportation de biens d'équipement et de produits de technologie de pointe. Certains d'entre eux se sont déjà tournés vers l'industrie lourde et les technologies plus avancées (production automobile, construction navale, etc.). Il est probable que la puissance de l'OPEP se fera sentir en premier lieu sur les marchés financiers internationaux, ce qui fera naître des préoccupations quant à la propriété des industries stratégiques. L'émergence de certains membres de l'OPEP dans le secteur des produits pétrochimiques aura, sur les marchés mondiaux, des répercussions proportionnelles à l'orientation des nouveaux complexes industriels face à la demande croissante sur les marchés en développement. Il est peu probable que l'URSS et la Chine acquièrent plus d'importance dans le commerce mondial avant un certain temps. Il ne semble pas non plus qu'on doive s'attendre à un changement des grands partenaires commerciaux Est/Ouest, sauf en ce qui concerne quelques produits de base (exemple: l'URSS sera exportateur de gaz et la Chine, de pétrole et de biens de consommation. Toutes deux importeront du blé.).

D'ici la fin du siècle, on continuera de se préoccuper des réserves d'énergie et de ressources naturelles économiquement exploitables. Les incertitudes qui planent sur le marché de l'énergie risquent d'être toujours orientées en direction de l'OPEP mais les derniers résultats de la R-D dans les énergies nouvelles et l'application industrielle des technologies d'économie énergétique suggèrent qu'un autre choc pétrolier n'est guère probable. Le développement rapide de nouveaux matériaux et leur application généralisée commenceront à exercer des pressions croissantes sur certains produits traditionnels à base de ressources. Les fibres optiques, par exemple, remplaceront de plus en plus le cuivre dans le matériel de communication. Les fibres de carbone pourraient remplacer l'acier dans plusieurs de ses applications. Au cours de la même période, les PVD joueront un rôle de plus en plus important dans l'approvisionnement en matières premières industrielles traditionnelles telles que le fer, le manganèse et le charbon.

Une pression démographique de plus en plus forte (on prévoit que la population mondiale atteindra les 8 milliards d'ici la fin du siècle) exigera des quantités accrues

de protéines alimentaires. L'Amérique du Nord devrait conserver son rôle prépondérant de grenier du monde, mais le potentiel de l'Amérique latine devra de plus en plus être exploité; le Brésil, qui est déjà un grand exportateur de produits agricoles, prendra vraisemblablement la place de second exportateur (soya, bœuf) après les États-Unis. L'aide alimentaire acquerra une importance stratégique dans le contexte des relations Nord-Sud. L'élargissement des Communautés européennes à l'Espagne et au Portugal exercera des pressions supplémentaires sur les rouages de la Politique agricole commune et aura probablement pour conséquence une augmentation du nombre des exportations subventionnées en provenance des Communautés.

Blocs commerciaux régionaux

Le développement et l'élargissement des blocs économiques et politiques a été l'une des principales caractéristiques des années 60 et 70 qu'a reflétée la mise sur pied de diverses organisations régionales, politiques ou consultatives, souvent suivie d'accords régionaux de commerce. La raison d'être de ces accords varie en fonction des circonstances politiques ou économiques, mais le trait commun à tous les accords régionaux de commerce est l'instauration de relations commerciales préférentielles ou de libre échange entre les parties contractantes. Ceci, bien sûr, entraine souvent une discrimination à l'égard des pays qui n'en font pas partie.

Ce phénomène n'a nulle part atteint le stade de perfectionnement observé en Europe. La Communauté économique européenne et ses membres associés englobent maintenant la totalité de l'Europe occidentale. La Grèce est devenue membre à part entière des CE le 1er janvier 1981. Les pays de l'AELE ont chacun signé avec la Communauté des accords de commerce qui prévoient le libre échange de leurs produits non agricoles. Néanmoins, ces pays continuent de s'appuyer assez fortement sur les règles du GATT pour conduire leurs relations commerciales bilatérales. Pour couronner le tout, la Convention de Lomé prévoit des relations commerciales et des mesures d'aide spéciales entre la Communauté et les anciennes dépendances coloniales de ses membres, de même que des accords de commerce préférentiel avec des pays comme l'Espagne. Ailleurs, le COMECON (Europe de l'Est), le CARICOM (Caraïbes) et l'ALADI (Amérique du Sud) témoignent de la tendance vers un régionalisme plus accentué.

L'on a incorporé au GATT, dès son élaboration, une clause relative à l'intégration régionale. Son application subséquente a toutefois atténué, dans une certaine mesure, le caractère NPF du système commercial et financier de l'après-guerre. Durant les vingt premières années de l'existence du GATT, les avantages politiques et stratégiques que l'intégration de l'Europe donnait aux États-Unis, au Canada et aux autres grandes nations commerçantes non européennes l'emportaient sur les inconvénients de la canalisation d'une part croissante du commerce mondial vers des blocs appliquant des principes contraires au commerce multilatéral et libre. En outre, après avoir encouragé l'intégration européenne et l'avoir tacitement acceptée, les grandes nations commerçantes se sont retrouvées en mauvaise posture pour critiquer le régionalisme naissant à l'extérieur de l'Europe, de même que l'élargissement constant de l'ensemble de liens qui sont greffés sur les dispositions originales de l'Union douanière des Six. À l'heure actuelle, cependant, le commerce mené sur une base

NPF constituant moins de la moitié du commerce total entre les membres du GATT, on se pose de sérieuses questions.

Pour le Canada, ce phénomène est important en raison de la proportion croissante des échanges commerciaux qui se déroulent au sein des blocs régionaux, et du fait qu'il n'appartient à aucun de ces blocs. L'essor des blocs commerciaux régionaux a également conduit au développement d'un système commercial multilatéral fondé sur trois principales entités commerciales: les États-Unis, l'Europe et le Japon. Le Canada ne peut exercer qu'une influence minime, dans un sens ou dans l'autre, sur l'essor des accords de constitution de blocs régionaux, étant donné que ce processus se déroule essentiellement entre des tiers. La pratique canadienne a été de s'assurer, dans la mesure du possible, que ces accords respectent les règlements commerciaux internationaux tels qu'ils sont incorporés dans le GATT. Dans ce contexte, nous avons activement entamé, avec les CE et d'autres groupements, des pourparlers à la suite desquels nous avons obtenu des compensations pour certaines répercussions commerciales de l'intégration européenne sur l'économie canadienne. Enfin, et c'est peut-être le plus important, une analyse récente des courants commerciaux indique qu'en dépit de l'inhérente discrimination dont témoignent les accords commerciaux préférentiels, il ne semble pas y avoir eu d'effet global sur le commerce extérieur avec la Communauté européenne.

Chapitre VIII

GESTION DE NOS RELATIONS COMMERCIALES

Un petit pays entouré de pays plus grands dont il dépend pour son commerce extérieur doit, pour une large part, fonder sa politique extérieure sur une politique commerciale. Il est bien évident que d'autres points de politique extérieure sont également essentiels pour les Canadiens, mais si ce petit pays disperse sa force de négociation sur des questions qui le touchent au premier chef en sa qualité de membre de la communauté internationale, il risque de ne posséder ni les ressources, ni la crédibilité, ni les moyens de pression nécessaires pour protéger ses intérêts en matière commerciale.

Rodney Grey, ex-ambassadeur du Canada
aux négociations commerciales
multilatérales du Tokyo Round

L'interdépendance et la politique étrangère

Les économies occidentales sont aujourd'hui plus intégrées et interdépendantes que jamais. Cet essor de l'interdépendance a fait que les questions économiques occupent une place de plus en plus importante dans les politiques étrangères de la plupart des pays industrialisés. Cela est particulièrement vrai pour les pays industrialisés de niveau intermédiaire, qui n'ont pas la même gamme d'intérêts globaux, stratégiques et autres que, par exemple, les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France mais qui doivent néanmoins poursuivre des politiques étrangères d'une certaine envergure et dépendent essentiellement de leur accès à des marchés plus larges.

Les niveaux actuels d'interdépendance ne résultent pas seulement de l'accroissement du commerce des biens et des services mais également de l'intensification des mouvements internationaux des investissements, de la technologie et des ressources humaines. À l'interdépendance économique entre les pays de l'OCDE se sont ajoutés les liens économiques suivis qui ont été formés entre les pays en voie de développement et le monde industrialisé, ainsi que les liens économiques fragiles qui ont été tissés entre l'Est et l'Ouest. La dépendance politique des colonies du sud à l'égard des puissances métropolitaines juste après la guerre a laissé la place à des liens économiques plus complexes et plus subtils. L'isolation économique des pays de l'Est a également évolué pour donner naissance à une quasi-interdépendance au cours de la décennie passée, phénomène qui a été mis en lumière au moment de la crise polonaise.

L'élément économique de la politique étrangère de beaucoup de pays industrialisés a également acquis de l'importance car de nombreux gouvernements montrent une tendance de plus en plus marquée à élargir leur participation à la gestion et au fonctionnement de l'économie. Cette action des gouvernements se fait à un moment où l'interdépendance s'accentue. Par conséquent, l'accent mis sur les questions économiques et commerciales dans la politique étrangère de la plupart des pays illustre

dans une certaine mesure les efforts que les gouvernements nationaux font pour conserver leur maîtrise du mécanisme de prise de décisions économiques.

Un autre facteur connexe qui explique la valorisation de l'élément économique de la politique étrangère de nombreux pays est le besoin croissant que ressentent de nombreux PNI de conclure des accords «d'État à État» couvrant d'importantes transactions commerciales. Les possibilités de croissance des PNI ont incité le secteur privé à rechercher une participation gouvernementale à de nombreuses transactions: sans un «parapluie» gouvernemental, il lui serait souvent extrêmement difficile d'accroître ses ventes dans les pays du tiers monde.

Il est évident que toutes les mesures économiques, et notamment celles qui sont prises par les plus grandes puissances, ont un certain impact sur le bien-être économique de pays tiers. La préparation des budgets américains est cruciale pour la planification économique au Canada et en Europe. Le protectionnisme agricole des Européens appelle des mesures défensives du Canada, de l'Australie et des États-Unis. La réussite ou l'échec des innovations industrielles dans les pays tiers dépend des percées technologiques du Japon. Les politiques et pratiques canadiennes en matière d'investissement et d'énergie sont modelées et touchées par les décisions économiques prises à New York et Bruxelles. Lorsque les Communautés européennes ou les États-Unis mettent sur pied des embargos économiques, le Canada est obligé soit de les imiter, soit d'exploiter de nouvelles possibilités. Dans un monde interdépendant, aucun pays n'est assez fort ou assez indépendant pour ignorer les réactions de ses voisins.

On peut alléguer que la progression de l'interdépendance, alliée à l'élargissement du rôle du gouvernement, affaiblit la gestion nationale et entrave la capacité d'une nation de gérer son économie. Le défi que pose l'interdépendance souligne donc la nécessité d'une politique extérieure capable d'appuyer la gestion complexe des intérêts économiques canadiens dans un monde interdépendant.

L'élément commercial de la politique étrangère canadienne

La politique étrangère est l'aboutissement d'un processus d'intégration et d'équilibrage des divers intérêts canadiens, processus au cours duquel on doit prendre en considération l'environnement international qui encadre ces intérêts. Au cours de cet équilibrage, il convient d'accorder une importance suffisante aux éléments de la politique étrangère canadienne qui soutiennent l'objectif de croissance économique. Il convient de prêter attention aux mesures qui risquent de nuire à ces intérêts et aux possibilités d'expansion. Par ailleurs, il est clair que le Canada — comme les autres pays — ne peut poursuivre une politique extérieure unidimensionnelle et que certaines considérations, telles la sécurité, les droits de la personne et autres, peuvent à l'occasion revêtir une importance primordiale.

L'expansion du commerce et, surtout, l'essor des exportations du Canada sont essentiels à la croissance économique ainsi qu'à la réalisation de tout un ensemble d'objectifs nationaux. Il est important que notre politique étrangère nous permette de nouer des liens étroits avec les pays qui sont les plus indispensables à l'essor économique du Canada et qui offrent les meilleures possibilités de marchés à long terme pour

nos exportateurs. Notre politique étrangère doit s'efforcer de jeter les fondements d'une coopération appropriée avec ces pays, fondements à partir desquels nous pourrons atteindre nos objectifs commerciaux, économiques et autres. C'est pourquoi il nous faut déployer divers instruments de politique étrangère venant favoriser l'objectif de croissance économique du Canada.

Le Canada étant un pays aux moyens de pression limités, la préservation d'un système commercial et financier fort et équilibré revêt un intérêt vital pour nous. Afin de préserver ce système, il faut accorder une attention prioritaire au renforcement des institutions multilatérales, notamment le GATT et le FMI.

La nécessité de favoriser la croissance économique par une expansion du commerce extérieur a été reconnue comme l'élément prioritaire de la politique étrangère du gouvernement lorsque le Premier ministre a annoncé, au début de 1982, la réorganisation de certains ministères fédéraux. Le Premier ministre a alors déclaré:

> «Le gouvernement a décidé de confier la responsabilité de tout ce qui a trait au commerce au ministère des Affaires extérieures, qui s'en trouvera radicalement transformé. Le commerce et l'économie deviendront l'un des grands axes de l'activité du nouveau ministère. Cette décision aura pour effet de privilégier les objectifs commerciaux dans la conduite de nos relations internationales, et en particulier de donner plus d'importance à la commercialisation internationale de nos ressources et de nos services afin de permettre au Canada de mieux s'adapter aux conditions changeantes de l'économie mondiale.»

Le cadre de gestion des relations

L'interdépendance croissante entre les États signifie que la réalisation des priorités et objectifs nationaux est, pour de nombreux pays, de plus en plus liée aux contraintes et aux perspectives qui découlent de l'environnement économique international. Les pays qui ont le mieux réussi à maîtriser ces complexités ont démontré qu'ils étaient capables de définir clairement leurs intérêts nationaux et de coordonner à un degré élevé leurs politiques intérieure et extérieure. Pour cela, ils ont dû savoir clairement où ils allaient et comprendre de quel côté et par quels moyens leurs intérêts devraient être poursuivis. Ils ont également dû déterminer des priorités d'utilisation de leurs ressources rares aux plans financier et humain et, dans le cadre des relations bilatérales, comprendre quels étaient les pays qui avaient le plus d'importance pour leurs intérêts. Cela exige une approche cohérente à long terme visant un élargissement des relations bilatérales. L'un des défis consistera à mettre au point des formes de coopération bilatérale qui ne diminuent pas le rôle ni l'importance des cadres multilatéraux dont dépend pour une si large part le Canada. En fait, il devrait être possible de renforcer la coopération multilatérale au moyen de liens bilatéraux.

Dans l'après-guerre, les relations économiques internationales ont acquis un caractère éminemment *multilatéral*, mis en relief ces dernières années par la série de négociations commerciales multilatérales de Tokyo et par le dialogue Nord-Sud. Le Tokyo Round, par exemple, a été l'effort le plus exhaustif et le plus ambitieux jamais tenté — qu'il s'agisse du nombre de sujets traités ou du nombre de pays concernés — pour parvenir à un accord sur la conception du cadre commercial international. En

dépit de l'envergure des négociations, il reste encore beaucoup à faire. L'environnement économique international des années 80 continuera donc d'être façonné par les décisions que prendront collectivement les gouvernements dans le prolongement du processus permanent des discussions et négociations multilatérales.

La difficile situation économique mondiale a donné lieu, ces dernières années, à diverses réunions internationales visant à atténuer les pressions exercées sur le système multilatéral de commerce et de paiements. Le rôle important que l'on attribue au commerce international a vu son couronnement dans la réunion ministérielle du GATT, qui a eu lieu à Genève à la fin de novembre, et dans l'élaboration d'un programme de travail destiné à alléger quelques-unes des pressions qui s'exercent sur le système commercial mondial. La décision d'organiser la réunion de 1982 des parties contractantes à l'échelon ministériel est née de l'idée que le moment était venu de donner un nouvel élan au travail du GATT, et de traiter des problèmes commerciaux des années 80.

Les nombreux préparatifs de la réunion ministérielle du GATT et la réunion même trahissent la conception commune selon laquelle il faut adopter un ordre du jour progressiste. La réunion n'a pas inauguré une autre grande série de négociations commerciales comme les négociations Kennedy ou de Tokyo, mais a permis aux ministres d'apporter leur appui politique à l'ordre commercial multilatéral et de mettre en oeuvre un programme de travail destiné à élargir et à renforcer la discipline imposée aux échanges internationaux tout en libéralisant le commerce mondial.

Nous avons maintenant entamé un second cycle de sommets auxquels la participation du Canada est fermement établie. Bien qu'ayant été originellement prévus comme un événement unique, les sommets ont acquis un caractère semi-permanent et feront vraisemblablement partie du décor des années 80. Ils ont démontré leur valeur pour la gestion du système international du commerce et des paiements. Non seulement les sommets eux-mêmes mais aussi les réunions préparatoires des hauts fonctionnaires aident, de manière peu structurée et officieuse, les sept principaux pays industrialisés (et la Commission des CE) à échanger leurs idées et à oeuvrer pour que des solutions communes soient appliquées à leurs problèmes économiques. Étant donné qu'il n'existe pas de Secrétariat permanent et que le pays d'accueil assume les responsabilités de l'organisation et de la préparation de chaque session, les sommets ont conservé la spontanéité d'un événement annuel au cours duquel les dirigeants et leurs ministres de l'économie peuvent dire librement ce qu'ils pensent. Cela est particulièrement important pour les quatre participants européens qui, lors d'autres réunions internationales, voient souvent leurs opinions épurées pour les besoins de la solidarité des Communautés européennes ou parce que la Commission est chargée de promouvoir les intérêts des Communautés européennes dans leur ensemble. Les sommets ont permis aux sept principaux pays industrialisés de coopérer pour fournir un leadership économique tout en évitant de diriger dans les coulisses les affaires du GATT, du FMI ou de l'OCDE.

Les pays en voie de développement ne participent pas aux Sommets, ne sont pas membres de l'OCDE, ne sont pas totalement intégrés au GATT et estiment que le GATT ne répond pas tout à fait à leurs besoins, bien qu'ils lui accordent une importance considérable. Parallèlement, les pays industrialisés ne sont pas prêts à considé-

rer la CNUCED comme le meilleur forum de discussion des problèmes du commerce international. Par conséquent, des pressions se font périodiquement sentir en faveur d'une conférence de négociation unique, qui traiterait d'un certain nombre de problèmes économiques internationaux selon une perspective Nord-Sud. La première réunion, en 1964, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) répondait à de telles pressions. La Conférence de 1976 sur la coopération économique internationale (CCEI) avait la même raison d'être. Au cours des deux ou trois dernières années, les pays en voie de développement ont cherché à obtenir un mandat de l'Assemblée générale des Nations Unies pour lancer des «Négociations globales». Le travail de préparation est toujours en cours aux Nations Unies mais, bien qu'on soit en principe d'accord sur l'organisation de «négociations globales», il est impossible de les entamer en l'absence d'un accord sur leur portée, leur mandat et leur ordre du jour. Si elles sont enfin mises en route, il se peut qu'elles aient d'importantes répercussions sur la gestion du commerce international. Il est cependant à espérer qu'elles ne feront pas double emploi avec les travaux poursuivis ailleurs. Pour le Canada, l'un des objectifs principaux de ces négociations sera, du point de vue de la politique commerciale, de préserver l'intégrité du système commercial international ainsi que l'efficacité des institutions qui sont à son service.

Bien entendu, le commerce se fait au niveau *bilateral*. Bien que l'accent ait été mis sur les questions multilatérales, le développement de liens bilatéraux demeure essentiel au bien-être économique du Canada. Le grand cadre contractuel de la plupart de nos relations commerciales bilatérales est fourni par le GATT, ce qui souligne l'importance de la dimension multilatérale. Mais, l'aspect bilatéral doit être cultivé, notamment en ce qui concerne la gestion quotidienne des nombreuses questions qui doivent être débattues entre le Canada et ses principaux partenaires commerciaux.

Ces dernières années, on a mis particulièrement l'accent sur la mise en place de mécanismes bilatéraux et de relations consultatives qui sont mieux adaptés pour répondre à la complexité des intérêts économiques actuels. Ces efforts tendent vers une coopération qui couvrirait l'ensemble du spectre économique et qui serait renforcée par des relations culturelles et politiques mieux gérées dans les domaines de la production, de la recherche et du développement, de l'énergie, de l'agriculture et de l'exploitation des ressources naturelles, ainsi que par des accords de commercialisation conjointe et de commerce. La grande diversité des pays avec lesquels le Canada a et doit avoir d'étroites relations économiques exige une approche différente qui doit être fonction, par exemple, du degré de participation du gouvernement et du secteur privé à l'économie du pays visé. La tendance croissante vers la formation de blocs commerciaux régionaux nous met particulièrement à l'épreuve en raison surtout de la petitesse de notre marché national. De plus, l'envergure et la complexité des relations avec les États-Unis dictent les choix et les perspectives de la politique commerciale canadienne. Le Japon et les Communautés européennes font l'objet de techniques et d'accords de coopération différents. Cependant les accords et mécanismes consultatifs mis en place au niveau des gouvernements sont essentiels à la pénétration des marchés de certains pays en voie de développement et à commerce d'État. Le choix du bon instrument et de l'approche la plus efficace varie, mais équilibre, réalisme et cohérence sont indispensables à la gestion des relations commerciales du

Canada. Il est donc certain que l'importance de l'élément commercial de notre politique étrangère augmentera dans les prochaines décennies.

Le commerce avec les États-Unis, la Communauté économique européenne et le Japon représente environ 85 pour cent de la totalité des échanges canadiens. Ce sont donc ces trois relations que nous devons considérer comme fondamentales, sans pour autant négliger le commerce avec d'autres pays, lequel a d'ailleurs totalisé quelque 29 milliards de dollars en 1981. Néanmoins, ces échanges ont lieu avec un grand nombre de pays et l'impact d'une modification de nos relations commerciales avec l'un d'entre eux, même si elle est de taille, serait évidemment bien moindre. L'importance relative des principaux partenaires commerciaux du Canada est illustrée dans les tableaux 25 à 29.

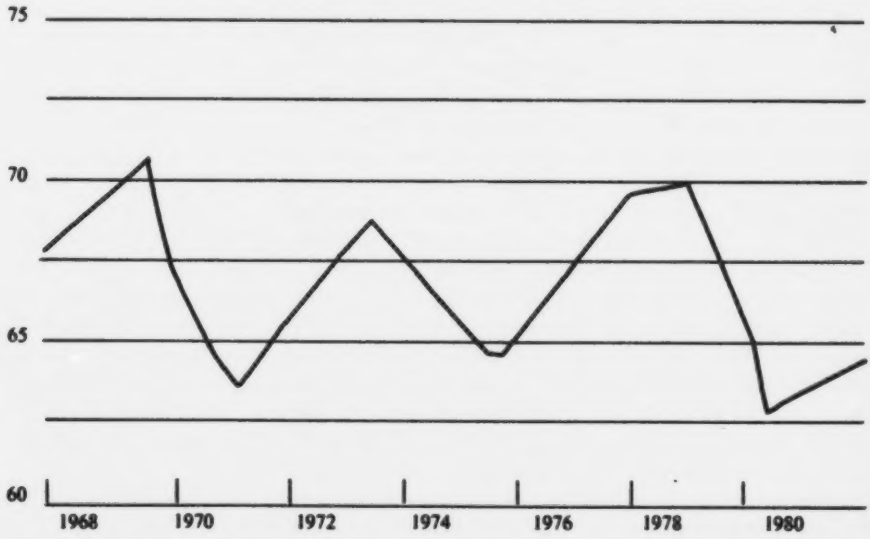
Les États-Unis

Le bien-être économique du Canada est régi par sa relation bilatérale avec les États-Unis. En 1981, le commerce dans les deux sens a totalisé quelque 108 milliards, soit une augmentation de 14 pour cent par rapport à 1980. Soixante-six pour cent de nos exportations ont été dirigés vers les États-Unis, et 69 pour cent de nos importations en proviennent. Le Canada a absorbé 17 pour cent des exportations américaines et compté pour 18 pour cent des importations de ce pays. Au cours des années 70, notre commerce avec les États-Unis fluctuait entre 63 pour cent (1980) et 70 pour cent (1978) du total de nos exportations. Il est peu probable que ce pourcentage varie dans des proportions appréciables au cours des années 80.

TABLEAU 25

EXPORTATIONS CANADIENNES VERS LES ÉTATS-UNIS

Pourcentage du total des exportations de marchandises



Source: Statistique Canada, Conference Board of Canada

Les principales exportations canadiennes vers les États-Unis comprennent actuellement les voitures particulières et les châssis d'automobiles, le gaz naturel, le papier journal et autre, les pièces détachées de véhicules automobiles, moteurs exceptés, les camions, tracteurs routiers et châssis, le pétrole brut, les produits pétrochimiques et les produits d'hydrocarbures, la pâte à papier, le bois tendre de construction et les métaux précieux. Les principales exportations américaines au Canada comprennent: les pièces de véhicules automobiles, les voitures particulières et châssis, les ordinateurs, les moteurs de véhicules, les camions, tracteurs routiers et châssis, le pétrole brut, les aéronefs, les métaux précieux, le charbon et d'autres métaux sous la forme de minerais ou de concentrés. (Tableaux 28 et 29)

Les investissements dans les deux sens constituent une dimension importante de notre relation. Des intérêts américains détiennent 50 milliards de dollars d'investissements directs au Canada (à la fin de 1981). Le Canada détient 16 milliards d'investissements directs aux États-Unis. Les investissements canadiens, que l'on trouve en grande partie dans les secteurs non industriels (immobilier, concessions minières, banques), ont moins d'influence sur le commerce que les investissements américains au Canada qui sont concentrés dans le secteur manufacturier et des ressources. Les investissements canadiens aux États-Unis sont loin d'avoir le même impact économique ou politique que les investissements américains au Canada, en raison de la différence de taille entre les deux économies.

La balance de notre commerce avec les États-Unis a généralement été excédentaire, mais cette situation favorable a été plus que compensée par les gros déficits (qui vont d'ailleurs en augmentant) du compte des services, où se retrouvent principalement les intérêts et dividendes, le tourisme et les redevances. Les déficits globaux du compte courant sont, à leur tour, généralement compensés par les excédents issus des transactions sur capitaux à long terme. Cependant, cette tendance a largement dévié en 1981, année au cours de laquelle les sorties de capitaux à long terme ont excédé les rentrées, en raison surtout des opérations de prise de contrôle dans le secteur de l'énergie.

Les réductions de tarifs décidées lors du Tokyo Round devraient permettre d'augmenter substantiellement notre commerce bilatéral et nous ouvrir de nouvelles possibilités. L'une des caractéristiques les plus importantes de nos échanges commerciaux avec les États-Unis est que, contrairement à notre commerce avec les Communautés européennes et le Japon, ils portent sur un nombre proportionnellement beaucoup plus élevé de produits finis, qui représentent la plus grosse part de la valeur ajoutée dans l'ensemble de nos exportations. Étant donné que les tarifs douaniers américains sur les produits manufacturés assujettis à des droits seront presque de moitié inférieurs aux tarifs canadiens lorsque les réductions prévues lors des négociations de Tokyo auront été intégralement appliquées, nous devrions être en bonne position pour accroître cette valeur ajoutée. Les Canadiens devront identifier et exploiter toutes les occasions possibles sans pour autant cesser de soutenir leurs exportations traditionnelles. Nous continuerons à bénéficier des avantages qu'offrent les similarités de modes de traitement des affaires, de modes de transport, de langue, de culture et de relations entre les sociétés.

La mise en application des accords du Tokyo Round sur les mesures non-tarifaires devrait également nous ouvrir des possibilités, rendre plus sûr notre accès au mar-

ché américain en clarifiant les règles et en facilitant le règlement des différends. Nous devrons nous assurer de l'adéquation du mécanisme de règlement des différends, car ce mécanisme est particulièrement important pour que les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis se déroulent sans heurts. L'accord sur l'évaluation en douane a éliminé le «prix de vente américain» (American Selling Price), la «liste finale» et autres méthodes d'évaluation douanière gênantes utilisées par les États-Unis. On est en train de discuter un accord bilatéral destiné à remédier aux conséquences réciproques des mesures de sauvegarde. L'Accord relatif au commerce des aéronefs civils a élargi les possibilités de ventes canadiennes aux États-Unis. L'Accord sur les marchés publics — qui sera possiblement élargi après 1984 — ouvrira également de nouvelles possibilités non négligeables de ventes aux États-Unis. Il nous faudra concilier nos efforts en vue d'exploiter ces possibilités avec les mesures nationales destinées à intensifier la passation de marchés avec des sources canadiennes. L'Accord semble également représenter le meilleur moyen d'éliminer les obstacles au commerce canadien représentés par la disposition sur les achats aux États-Unis (Buy American).

L'une des grandes questions qui se poseront au Canada dans les années 80 sera la mesure dans laquelle les États-Unis auront recours, en réaction à nos politiques de développement industriel et régional, à des mesures compensatoires pour limiter l'accès de certains de nos produits ou secteurs. Dans le cas de l'acier européen et des produits agricoles australiens et néo-zélandais, les États-Unis ont présenté une définition des subventions et une interprétation du préjudice qui sont extrêmement larges. D'autre part, l'accord du GATT relatif aux subventions et aux droits compensateurs devrait réduire considérablement les risques de constatations négatives à propos des produits d'industries canadiennes qui bénéficient d'une aide gouvernementale, les États-Unis exigeant maintenant une preuve de préjudice. En conséquence de cette exigence, les États-Unis ont retiré tous les droits compensateurs qui frappaient auparavant les produits canadiens. En outre, le gouvernement américain a généralement répondu avec une circonspection raisonnable aux pressions protectionnistes dont faisaient récemment l'objet les exportations canadiennes de bois, de pommes de terre et de produits de la pêche. Au cours de la décennie, il sera important de surveiller les pratiques et la jurisprudence américaines en matière de droits compensateurs et de poursuivre nos efforts, tant au niveau bilatéral qu'au sein du GATT, pour limiter la mesure dans laquelle les droits compensateurs américains peuvent contrecarrer nos politiques de développement régional et industriel.

Les changements économiques et politiques que connaissent à l'heure actuelle les États-Unis pourraient avoir un impact sérieux sur la politique commerciale américaine vis-à-vis du Canada et sur les courants d'échange avec notre pays. Les centres de croissance économique des États-Unis se déplacent vers le sud et l'ouest de la Sun Belt, loin du nord et du nord-est avec lesquels nous faisions la plus grande partie de notre commerce. Il est probable que cette tendance persistera tout au long des années 80. Les résultats des négociations de Tokyo devraient même accélérer le déplacement des centres traditionnels de croissance industrielle, tant aux États-Unis qu'au Canada. Les industries traditionnelles américaines connaissent un déclin, leur compétitivité sur les marchés de produits tels que les véhicules automobiles et l'acier ayant été érodée au point qu'il est improbable qu'elle retrouve rapidement ses niveaux précédents, tout au moins au cours des années 80. Cependant, les industries

américaines de technologie de pointe (ordinateurs, électronique et informatique) sont en train de croître à un rythme accéléré. Dans les domaines où nous sommes étroitement liés aux Américains, pour ce qui est des industries aussi bien traditionnelles que nouvelles, nous partageons généralement leurs bonnes et leurs mauvaises fortunes sur les marchés mondiaux. Les effets sur les échanges bilatéraux seront également sérieux si la percée des importations des pays tiers demeure prononcée.

La structure de nos échanges commerciaux avec les États-Unis reflète la régionalisation du Canada. Les véritables intérêts commerciaux des provinces — en ce qui concerne le commerce avec les États-Unis — sont révélés par le résumé de 1980 des expéditions effectuées par chaque province en direction des États-Unis. Sur les $46,7 milliards d'exportations totales, 2 milliards provenaient des provinces atlantiques, 8,6 milliards du Québec, 21,8 milliards de l'Ontario, 9,9 milliards des Prairies et 4,4 milliards de la région du Pacifique. Les attitudes traditionnelles en faveur d'échanges plus libres avec les États-Unis prédominent toujours, les provinces atlantiques et l'Ouest se montrant généralement plus favorables que l'Ontario et le Québec à un abaissement rapide et relativement global des barrières tarifaires ou autres entre les deux pays. C'est en premier lieu en Ontario et au Québec que les conséquences des déplacements démographiques et de la restructuration économique américaines pourraient se faire le plus sentir.

Les produits de l'automobile sont actuellement à l'origine du quart des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis, mais cette proportion pourrait décroître. Il est peu probable qu'on accomplisse des progrès dans une renégociation du Pacte de l'automobile visant à corriger le déséquilibre du commerce des pièces détachées, à moins que le Canada ne soit prêt à faire d'importantes concessions. Dans les domaines où l'interdépendance entre le Canada et les États-Unis est moins marquée, par exemple l'acier, notre situation s'améliorera ou empirera selon la compétitivité du secteur canadien en question; mais même dans ces secteurs, il faut nous attendre à rencontrer des obstacles à nos exportations aux États-Unis du fait que certaines sociétés de ce pays privilégient les achats de produits américains. Il serait cependant possible que les gouvernements prennent des mesures conjointes afin de réduire les achats effectués dans des pays tiers par les principaux fabricants nord-américains d'automobiles.

Parallèlement, l'interdépendance et l'abaissement des tarifs signifient inévitablement un accroissement des exportations aux États-Unis et des retombées sur les marchés tiers, dans les secteurs où nous sommes liés à des industries américaines dynamiques. L'une des plus dynamiques, tout au moins jusqu'au milieu de la décennie et peut-être au-delà, sera l'industrie du matériel de défense, compte tenu des budgets de défense américains courants et prévus. Grâce aux accords canado-américains de partage du développement et de la production du matériel de défense et aux relations intrasociétés, le Canada est bien placé pour exporter des composants, et le sera bientôt pour exporter des systèmes complets, vers les marchés américains. Néanmoins, notre accès relativement préférentiel a été érodé ces dernières années, les États-Unis ayant conclu avec d'autres alliés des arrangements similaires aux accords susmentionnés. Le Congrès a également adopté un certain nombre de mesures restrictives qui ont eu pour effet de limiter l'accès dont nous bénéficions auparavant.

Le problème auquel se heurtera notre politique commerciale pour ce secteur sera de conserver l'accès important que nous offrent ces accords qui, constituant des accords exécutifs et non un traité, ne sont pas à l'abri de mesures protectionnistes inspirées par le Congrès. Pour encourager notre commerce, nous devrons exploiter chaque occasion qui se présentera. Nous avions l'habitude de fournir surtout des produits traditionnels, mais nos opérations de fabrication des systèmes de guidage des missiles de croisière, de même que la réaction positive des États-Unis à nos tentatives de percée du marché de l'aérospatiale militaire sont des exemples de notre potentiel d'expansion dans d'autres secteurs.

Le matériel de transport de surface (à l'exception des véhicules automobiles) est l'un des secteurs de l'industrie où l'interdépendance est élevée, mais où le Canada est le plus concurrentiel. En 1978, le «Surface Transportation Assistance Act» des États-Unis a imposé des préférences du type «achetez américain» dans ce secteur. L'un des objectifs principaux de toute stratégie commerciale canadienne pour les années 80 doit être l'élargissement de notre accès aux marchés américains pour notre matériel de transport en commun, mais nos efforts en vue de parvenir à une entente avec les États-Unis n'ont pas encore abouti, bien que nous ayons mis l'accent sur la forte proportion de pièces américaines qui entrent dans la fabrication des produits canadiens. À l'heure actuelle, il semblerait que la solution la plus prometteuse soit un élargissement de l'Accord relatif aux marchés publics. Les problèmes engendrés par la transaction entre Bombardier et la ville de New York illustrent bien la nécessité de s'entendre sur le commerce transfrontalier dans le secteur des transports urbains. La même chose semblerait s'appliquer aux secteurs du matériel de communication et du matériel lourd de production d'électricité. Si les négociations multilatérales n'aboutissent pas à une couverture suffisante de ces secteurs, il conviendra de réétudier la possibilité d'un accord complémentaire bilatéral.

Au cours des négociations du Tokyo Round, le Canada a également cherché à élargir l'accès au marché américain pour ses produits pétrochimiques. L'industrie américaine conserve son attitude protectionniste, et cette situation de même que les actuelles divergences bilatérales dans le domaine de l'énergie semblent exclure toute possibilité d'accord sur un élargissement d'accès, du moins à court terme. À plus long terme, toutefois, ce secteur demeure l'une des principales cibles au chapitre de la collaboration sectorielle transfrontalière.

Le simple volume du commerce transfrontalier suffit presque à garantir que, dans le meilleur des cas, l'ordre du jour du commerce bilatéral comprendra une série de points de friction quelconque, d'autant plus que les mesures commerciales prises par l'un ou l'autre pays ont des répercussions bien plus graves sur l'autre partenaire que sur les pays tiers, même si ces mesures visaient au départ des pays tiers. La proportion élevée de sociétés américaines installées au Canada détenues ou contrôlées par des intérêts américains nous expose bien plus que les autres pays aux affirmations américaines de juridiction extra-territoriale. Inversement, les politiques canadiennes de développement industriel et régional touchent surtout les intérêts américains.

Les États-Unis ne détiennent plus la prépondérance économique qui était la leur au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Cependant, le commerce

international est en train de croître en importance dans l'économie américaine. La proportion du PNB américain exporté a doublé au cours de la dernière décennie et il est probable qu'elle continuera de s'élever. L'une des conséquences en sera l'intensification de la concurrence à laquelle se livreront le Canada et les États-Unis sur certains marchés tiers. Tous ces facteurs rassemblés inspireront les décisions prises par les responsables américains à l'égard du commerce avec le Canada pendant la décennie et au-delà, quel que soit le gouvernement au pouvoir. À l'échelle mondiale, les États-Unis s'efforceront d'obtenir d'importants ajustements du système d'échanges commerciaux enchâssé dans le GATT. Leurs objectifs de politique pour les années 80 sont clairs:

- libéraliser le commerce des produits agricoles, l'assujettir à des règles semblable à celles régissant les échanges industriels;
- supprimer les barrières à l'exportation de services et de haute technologie;
- supprimer les barrières aux investissements et les distorsions commerciales liées aux investissements;
- obtenir un répit pour les industries traditionnelles concurrencées par les importations; et
- amener une plus grande participation des pays en voie de développement, et surtout des pays nouvellement industrialisés, au système du GATT.

Nous partageons certains de ces objectifs.

C'est dans le domaine des questions des investissements liés au commerce et des investissements proprement dits que nos politiques respectives continueront probablement à diverger au cours des années 80 et au-delà, reflétant ainsi des intérêts nationaux différents. L'objectif canadien de promotion d'un plus fort niveau de propriété et de contrôle canadiens dans certains secteurs continuera d'entrer en conflit avec les intérêts américains. L'administration Reagan voit une relation directe entre les investissements étrangers des États-Unis et les exportations. Les États-Unis ont calculé que, pour ce qui est des échanges de biens manufacturés, leurs investissements directs à l'étranger produisent deux fois plus d'exportations que d'importations. Les investissements américains directs à l'étranger représentaient approximativement 213 milliards de dollars à la fin de 1980, contre 65 milliards d'investissements étrangers aux États-Unis. En tant que principal exportateur mondial de capitaux et dépositaire d'un montant comparativement limité de capital étranger par rapport à la taille de son économie, la nation américaine prêche depuis longtemps la libéralisation maximale des mouvements de capitaux. Environ le tiers des exportations des États-Unis est dirigé vers des filiales américaines à l'étranger. Près de 40 pour cent des exportations de produits manufacturés américains représentent des ventes à des filiales américaines à l'étranger. Ceux qui conçoivent les politiques commerciales des États-Unis ont également calculé que 75 pour cent de leurs exportations vers les 300 plus importantes sociétés au Canada sont destinés à des filiales de sociétés américaines.

Tous ces calculs sous-tendent la définition par les États-Unis de leur intérêt national et de leurs objectifs de politique commerciale. Les États-Unis voient ces derniers sous l'angle du traitement national accordé aux investisseurs étrangers, tout en

exerçant paradoxalement une juridiction extra-territoriale sur leurs filiales à l'étranger. L'application extra-territoriale délibérée de la législation américaine aux filiales américaines à l'étranger afin de faciliter l'application des sanctions décrétées par les États-Unis contre le secteur pétrolier et gazier soviétique en est un exemple révélateur. Les Américains ont également tendance à croire qu'ils ont un droit d'établissement à l'étranger qui, s'il est limité, appelle des sanctions équivalentes.

Le Congrès a toujours joué un rôle clé dans l'élaboration de la politique commerciale des États-Unis. La Loi Danforth, qui reposait sur des concepts étroitement définis de réciprocité bilatérale et sectorielle ainsi que sur le droit à une définition et à une action unilatérale, représente la dernière tentative du Congrès pour imposer les intérêts des États-Unis à la communauté internationale. Dans la mesure où chacun des participants à des négociations commerciales recherche un équilibre global entre ce qu'il donne et ce qu'il reçoit, la réciprocité a toujours été acceptée comme un élément du système commercial international. Mais le concept mis de l'avant par le Congrès tend à être beaucoup plus étroit, appelant une revue au niveau de chaque pays et secteur, non seulement pour les biens mais aussi pour les services et les investissements. Portée à l'extrême, une telle optique peut avoir de graves conséquences, non seulement pour nos relations bilatérales mais aussi pour le principe du régime de la nation la plus favorisée sur lequel le système commercial international est largement fondé. D'autres pays partagent nos préoccupations.

Il est difficile de prévoir jusqu'où les États-Unis amèneront en définitive cette notion du traitement réciproque ou encore dans quelle mesure l'Administration sera préparée à prendre des sanctions contre d'autres pays qui n'auront pas offert, selon les États-Unis, un accès satisfaisant aux biens, services et investissements américains. Bien des choses dépendront évidemment de la situation économique globale et des pressions exercées par les intérêts nationaux. En période économique difficile, l'Administration (et encore plus le Congrès) est particulièrement sensible aux idées des milieux d'affaires américains.

La mesure dans laquelle les États-Unis réussiront à faire reconnaître leurs préoccupations fondamentales par d'autres pays aura également son importance. Les appels à la réciprocité dénotent, en partie, un scepticisme américain croissant à l'égard des avantages d'un ordre commercial multilatéral que les États-Unis ont aidé à construire mais qu'ils ne dominent plus, ainsi qu'un désir de la part de l'Administration de refléter concrètement ce scepticisme.

La gestion des relations canado-américaines ne se limite pas au règlement des différends bilatéraux. En effet, des échanges de l'ordre de plusieurs milliards de dollars s'effectuent à l'insu des deux gouvernements. Il y a également des questions qui présentent un intérêt mutuel. Ainsi, il est possible d'intensifier les échanges transfrontières, soit sur une base générale ou sectorielle, soit en trouvant des solutions à des problèmes précis. Il ne fait aucun doute qu'il faudra insister davantage sur l'identification de ces secteurs et profiter des occasions offertes, ce qui confirmera que nous sommes intéressés à gérer nos relations d'une manière positive plutôt que de nous consulter uniquement lorsque des différends surgissent. Il en va de même pour les relations multilatérales. Depuis la guerre, nous partageons le même intérêt pour le renforcement du système commercial international et continuons d'oeuvrer ensem-

ble pour la réalisation de nombreux objectifs analogues. Il existe d'autres secteurs dans lesquels nous avons été pareillement touchés par les politiques d'autres pays et avons collaboré pour trouver les solutions appropriées. Finalement, des problèmes comme le camionnage transfrontière sont résolus périodiquement à la satisfaction des deux parties.

Dans son rapport de mars 1982 sur *Les Relations commerciales Canada — États-Unis*, le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères affirmait que la conclusion d'un accord global et préférentiel de libre-échange entre le Canada et les États-Unis pourrait régler bon nombre de nos problèmes commerciaux. Cette idée a été avancée à maintes reprises dans le passé, plus particulièrement dans le *US Trade Agreements Act* de 1979, aux termes duquel le Président devait rendre compte au Congrès, avant août 1981, de la possibilité de conclure un tel accord avec des pays de la «partie nord de l'hémisphère occidental». Dans son rapport, le Président n'a formulé aucune recommandation sur la façon dont cet accord pourrait être conclu, ni donné à entendre que cet accord était souhaitable ou imminent à ce moment. Pour diverses raisons, cette proposition crée des difficultés encore plus grandes pour le Canada, du moins dans un avenir prévisible. Le fait qu'elle ait été mise de l'avant des deux côtés de la frontière suppose toutefois que l'on reconnaît que les deux pays partagent de nombreux intérêts et qu'il reste encore des possibilités de coopération à étudier. Par ailleurs, cela dénote un intérêt, de part et d'autre de la frontière, à faire ressortir les aspects plus positifs de nos relations.

Voici quelques-unes des raisons invoquées par certains tenants de l'option libre-échangiste:

- Une large partie de l'industrie manufacturière canadienne n'est pas concurrentielle à l'échelle internationale, s'étant développée à l'abri d'un tarif protectionniste. Elle peut accroître son efficacité par le biais de la rationalisation, mais le marché intérieur est trop petit pour qu'elle puisse procéder aux restructurations nécessaires et réaliser des économies d'échelle.

- Les États-Unis constituent le marché naturel du Canada pour ses produits manufacturés (ainsi que pour nombre de ressources et de produits agricoles). Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis élargirait suffisamment le marché et inciterait l'industrie canadienne à accroître sa compétitivité; cela permettrait donc d'accroître l'efficacité de ce secteur, d'augmenter les revenus des Canadiens et de relever leur niveau de vie.

- Les perturbations entraînées par le libre-échange pourraient être atténuées en échelonnant les réductions tarifaires, sur une période prolongée. Les produits agricoles pourraient être exclus d'un accord de libre-échange. Le taux de change flottant aurait tendance à atténuer l'incidence néfaste à court terme du libre-échange sur le secteur manufacturier canadien et à réduire le risque d'un énorme déficit de notre balance des paiements avec les États-Unis.

Quant aux opposants du libre-échange bilatéral, ils prétendent que les coûts d'ajustement l'emporteraient sur les avantages à court terme, et que le Canada

n'obtiendrait pas les gains à plus long terme prédits par la théorie du commerce international pour les raisons suivantes:

- L'industrie manufacturière canadienne jouit de peu d'avantages comparativement à son pendant américain. Par conséquent, la suppression des tarifs aboutirait tout simplement au remplacement, avec le temps, de la production manufacturière du Canada par celle des États-Unis. La main-d'oeuvre canadienne (et d'autres facteurs) mise en disponibilité se dirigerait vers les secteurs des ressources et des services, chercherait à émigrer ou irait probablement grossir les rangs des sans-emploi.
- Étant donné le degré élevé de participation des États-Unis au capital de l'industrie canadienne, la production du Canada aurait tendance à être relocalisée aux États-Unis, en raison du jugement biaisé des administrateurs, même si le coût de production au Canada était inférieur.
- Le taux de change ne peut être considéré comme un régulateur des avantages relatifs du Canada et des États-Unis quant à la localisation du secteur manufacturier. Il y a tout simplement trop d'éléments qui l'influencent.
- Si le libre-échange devenait réalité, la structure de l'économie canadienne serait moins bénéfique en termes de prospérité future du Canada. Le renforcement du secteur des ressources aux dépens du secteur manufacturier pourrait rapporter davantage, mais rendrait vains les efforts visant à stimuler les capacités et les techniques locales de R-D nécessaires pour garantir le succès à plus long terme du Canada en tant que société industrielle.

De nombreux Canadiens, dont un certain nombre de ceux qui acceptent la validité de la thèse économique en faveur du libre-échange, rejettent un accord canado-américain de libre-échange parce que la gestion de l'économie nord-américaine aboutira inévitablement à la formation d'institutions communes que les États-Unis auront tendance à dominer en raison de leur puissance économique; et, à la longue, à l'érosion de la souveraineté politique du Canada. Les partisans du libre-échange bilatéral soutiennent que l'économie canadienne est déjà étroitement intégrée à celle des États-Unis et que l'interdépendance ira sans doute en augmentant, que les gouvernements cherchent ou non à modifier les aspects juridiques et institutionnels de l'environnement commercial bilatéral. L'économie canadienne deviendra, affirment-ils, de plus en plus vulnérable aux politiques des États-Unis et les accords en vue de diminuer les effets sur les exportations canadiennes des modifications qu'on leur apportera seront à l'avantage du Canada.

La décision de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis représente un défi politique de taille pour un gouvernement canadien, quel qu'il soit. Cela suppose que le gouvernement fédéral prenne en considération les opinions de tous les éléments de la société canadienne, y compris les gouvernements provinciaux. Une étape politique aussi importante doit reposer sur une évaluation judicieuse des répercussions politiques et économiques du libre-échange sur l'économie canadienne. Voici quelques-unes des questions économiques qu'il y aurait lieu d'examiner:

- Productivité et compétitivité des industries manufacturière, agricole et des ressources;

- Effets du libre-échange (incluant la suppression des tarifs et, s'il y a lieu, des barrières non tarifaires) sur les prix, les coûts, l'emploi, la localisation des investissements et la structure industrielle;

- Conformité du libre-échange avec les objectifs et les programmes économiques du Canada (par exemple, appui du gouvernement à la recherche et au développement, développement régional et mesure dans laquelle le libre-échange nécessiterait l'harmonisation des politiques et des lois canadiennes et américaines sur des questions telles que le développement régional, l'impôt, la concurrence et les stimulants industriels);

- Conformité de tout accord de libre-échange avec les objectifs de politique commerciale sur des marchés étrangers;

- Buts et objectifs des États-Unis, et avantage et faisabilité d'inclure le Mexique dans une association de libre-échange avec les États-Unis;

- Statut de l'agriculture dans tout accord de libre-échange;

- Répercussions institutionnelles du libre-échange sur le Canada, y compris nécessité de créer des organismes mixtes chargés de gérer l'association;

- Nécessité d'élaborer des dispositions de sauvegarde et nature; et

- Sécurité de tout accord de libre-échange en ce qui concerne le processus législatif américain; risques que le Congrès abroge ou modifie l'accord.

L'option du libre-échange a été une question litigieuse tout au long de l'histoire du Canada, moins pour des considérations économiques que pour des questions de souveraineté et d'auto-détermination. Les témoignages recueillis jusqu'à maintenant sur la nécessité d'y donner suite ne sont pas convaincants et un appel au libre-échange n'obtient pas un large appui. La plupart des analyses tendent à insister sur les avantages économiques pour le Canada et ne tiennent pas pleinement compte des coûts ou conséquences, politiques et économiques. Toutefois, l'option demeure et pourrait ultérieurement obtenir des appuis plus nombreux lorsque des circonstances différentes engendreront des attitudes différentes. Il est néanmoins possible de satisfaire à bon nombre des arguments en faveur du libre-échange en concluant progressivement des accords bilatéraux visant à résoudre des problèmes particuliers comme ceux qui ont résulté de l'imposition par les États-Unis de restrictions concernant la vente de matériel canadien de transport en commun, et de tarifs s'appliquant aux exportations canadiennes de produits pétrochimiques. Le libre-échange avec les États-Unis sur une base sectorielle limitée ne poserait pas les problèmes plus complexes qui découleraient de l'option du libre-échange global et serait conforme à l'orientation progressive des gouvernements canadiens qui se sont succédés vers la libéralisation du commerce. Cette façon de procéder ne doit pas nécessairement se limiter au Canada et aux États-Unis, mais peut s'appliquer à d'autres pays intéressés.

Le libre-échange sectoriel n'est pas nouveau (p. ex. le Pacte de l'automobile), et le développement de ce concept peut offrir des possibilités très prometteuses d'expan-

sion du commerce canado-américain et améliorer la base économique d'un certain nombre d'industries canadiennes. Dans certains secteurs (p. ex. les textiles, le transport en commun, les produits pétrochimiques), il est possible de poursuivre la rationalisation que le secteur privé a déjà commencée en Amérique du Nord, mais qui est maintenant gênée par des barrières commerciales de part et d'autre de la frontière. L'examen des possibilités de conclure un accord de libre-échange sectoriel limité devrait donc permettre d'identifier des moyens de promouvoir un essor commercial réciproque, d'accroître l'efficacité des structures industrielles nationales et d'augmenter les perspectives économiques régionales. Cela pourrait également être une façon de résoudre le problème commun que présente la concurrence de pays tiers et de ralentir l'exode des installations de production de l'Amérique du Nord. Pour que cet examen soit complet, il faudra prendre en considération les opinions du secteur privé et des provinces, et évaluer d'éventuelles réactions des États-Unis.

Comme notre bien-être économique dépend dans une large mesure du marché américain et comme il existe de nombreux liens entre sociétés, toute politique ou pratique qui menace l'ordre établi risque de créer des remous. Pourtant, il y a des mouvements dans la direction opposée, et ils n'ont pas uniquement trait à la souveraineté. Comme nous transigeons beaucoup avec les États-Unis, nos entreprises ont instinctivement tendance à se tourner vers le sud d'abord, et à ne pas regarder ailleurs. Le fait qu'il soit facile de faire affaires en Amérique du Nord pourrait donc empêcher des efforts en vue d'aller explorer des possibilités ailleurs. Et si le marché américain se rétrécit, effectivement, cela pourrait représenter une véritable menace pour l'avenir. Pour cette raison, il faudra continuer d'accorder une attention toute particulière aux efforts en vue de diversifier nos marchés.

Ces deux approches ne sont pas incompatibles, mais représentent plutôt deux aspects différents d'un continuum qui va de l'intégration continentale à la différentiation délibérée. L'attrait que présente une coopération accrue s'explique par la reconnaissance des réalités géographiques et économiques. Les deux secteurs privés sont déjà largement intégrés; le commerce s'effectue plus facilement du nord au sud que de l'est à l'ouest; et le marché américain n'est pas tellement différent du marché canadien. Pourtant, le «continentalisme» va de l'encontre du cours de l'histoire canadienne — de la Politique nationale à la Troisième option, le Canada s'est toujours comporté comme une nation distincte et différente parce que ses habitants désiraient être Canadiens et voulaient bâtir leur pays sur des liens traditionnels avec l'Europe et sur notre fenêtre sur le Pacifique. C'est pourquoi il y aura toujours des tensions entre les réalités et les idéaux politiques et économiques des deux pays. Ces tensions remettront en question la conduite des relations canado-américaines dans les années 80 — comme elles l'ont fait tout au long de l'histoire du Canada.

Les années 80 ne promettent pas de lendemains particulièrement enchanteurs. Il sera donc d'autant plus nécessaire de soigner la gestion, de minimiser les frictions et de bâtir sur les acquis. On peut décrire de la manière suivante les objectifs du Canada à l'égard des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis dans les années 80:

- collaborer avec les industries canadiennes pour exploiter les perspectives commerciales aux États-Unis, surtout celles créées à la suite du Tokyo Round;

- préserver la sécurité d'accès au marché américain en s'opposant aux politiques protectionnistes et en s'assurant que le système de protection d'urgence est appliqué conformément aux règles internationales;

- exploiter les possibilités de conclure de nouveaux arrangements bilatéraux dans des domaines particuliers afin de mettre en valeur le potentiel d'exportation du Canada vers les États-Unis et des marchés tiers;

- identifier et rechercher des possibilités de coopération accrue avec les Américains à propos de l'élaboration d'un système commercial international tout en préservant notre position là où nos intérêts divergent, surtout en matière d'investissements et de propriété;

- limiter les irritants et résoudre les différends résultant de mesures commerciales prises des deux côtés de la frontière en s'efforçant, comme dans le passé, d'éviter de lier des questions sans rapport;

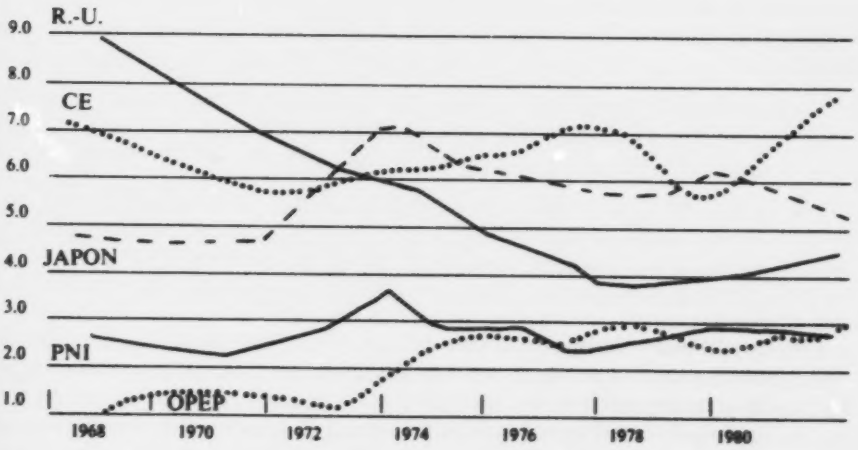
- influencer le processus d'élaboration des politiques industrielles canadiennes en évaluant les considérations internationales, surtout en ce qui a trait aux États-Unis, et en les intégrant aux calculs nationaux; et

- expliquer les réalités politiques, économiques et culturelles canadiennes ainsi que le processus d'évolution de la société canadienne tout en défendant les politiques et pratiques économiques canadiennes auprès de cercles influents aux États-Unis, y compris les milieux d'affaires et journalistiques.

TABLEAU 26

EXPORTATIONS DU CANADA VERS DES RÉGIONS CHOISIES, 1970-1980

Pourcentage du total des exportations canadiennes



Statistique Canada, Conference Board of Canada

La gestion des relations commerciales canado-américaines est essentielle au bien-être économique du Canada et à ses relations avec ses autres partenaires commerciaux. Le fait d'entretenir de bonnes relations avec les États-Unis n'est pas une fin en soi; mais la cordialité est un élément essentiel de la politique étrangère du Canada. Cela ne signifie pas nécessairement l'absence de différend ni une entente parfaite sur toutes les questions. Les approches et les vues du Canada, bien qu'elles soient fondamentalement en harmonie avec les objectifs des États-Unis, continueront de différer suivant les circonstances et l'intérêt national. Il ne faut pas non plus croire que ces relations seront empreintes d'un esprit de collaboration, ni exemptes d'animosité ou d'affrontement.

Communauté Économique Européenne

La Communauté économique européenne est l'un des principaux blocs commerciaux du monde et un intervenant clé au chapitre des relations commerciales internationales et au sein du GATT. Depuis sa constitution en 1957, la CE en tant que bloc a participé activement aux négociations commerciales qui ont abouti à une baisse considérable de son tarif extérieur applicable aux produits manufacturés. Dans une large mesure, toutefois, la CEE est aux prises avec ses propres problèmes internes résultant en partie de son expansion et de la gestoin des relations qu'elle entretient avec ses principaux partenaires commerciaux de l'Europe et de la Méditerranée. C'est pourquoi le renforcement des liens commerciaux avec l'Europe représente un défi de taille pour la politique extérieure du Canada.

En 1981, les dix pays membres de la Communauté économique européenne ont absorbé pour $8,8 milliards d'exportations canadiennes, soit 10,8 pour cent de l'ensemble. Cette somme ne représente que 2 pour cent du total des importations de la CEE. Il s'ensuit donc qu'un élément dominant de la relation commerciale bilatérale est qu'il importe plus au Canada qu'à la CEE que cette relation soit bien gérée.

La nature et les perspectives de nos relations commerciales avec la CEE s'articulent sur un certain nombre de facteurs qui distinguent clairement nos liens économiques avec l'Europe de ceux que nous entretenons avec les États-Unis. Ce sont notamment:

- un niveau d'intégration économique sensiblement moindre; l'essentiel du commerce du Canada avec l'Europe se fait en concurrence libre par opposition au commerce entre filiales d'une même entreprise;
- même s'il existe des liens d'entreprises avec l'Europe, la distance et peut-être les différences de caractéristiques de marché empêchent de procéder au type de rationalisation de la fabrication qui caractérise l'essentiel des échanges canado-américains entre filiales d'une même société; et
- les coûts du transport qui gênent sans aucun doute les échanges commerciaux entre le Canada et la CEE. Toutefois, ces coûts semblent avoir beaucoup moins influencé les schémas d'exportation canadiens que ne l'ont fait les barrières tarifaires imposées pour protéger les industries européennes de fabrication et de traitement tout en facilitant l'entrée d'un fort volume de produits non traités.

Il en résulte que les exportations canadiennes vers le marché plus lointain de la CEE ont eu tendance à être concentrées sur des articles expédiés en vrac et ne nécessitant qu'un minimum d'investissements dans les ventes locales et peu d'efforts de service.

La perception du Canada en tant que partenaire économique varie selon les États membres et les circonstances économiques. Par exemple, le Canada prendra plus d'importance en tant que fournisseur de ressources à un moment de croissance économique plutôt qu'en période de récession. Néanmoins, les perceptions européennes du Canada peuvent être résumées ainsi:

- il est une source potentielle d'approvisionnement en produits énergétiques. Des intérêts britanniques, français, hollandais et belges sont implantés en Alberta. Des compagnies françaises et ouest-allemandes sont actives dans l'Arctique;

- il est une source importante et stable d'approvisionnement en matières premières industrielles. À cause des investissements déjà consentis par l'Europe dans nombre de pays africains et des liens politiques étroits qu'elle entretient avec ces derniers, l'Europe occidentale continuera de considérer l'Afrique, et ses partenaires de l'Accord de Lomé en général, comme sa principale source d'approvisionnement en matières premières. Toutefois, les investissements européens dans l'industrie minière au Canada sont importants et l'instabilité politique de l'Afrique et des pays en voie de développement en général pourrait favoriser un regain d'intérêt pour le Canada de la part de pays européens désireux de diversifier leurs sources d'approvisionnement;

- le Canada est un marché petit mais intéressant pour les produits manufacturés;

- c'est un partenaire financier et technologique dans de grandes entreprises industrielles (par exemple, Airbus et les réacteurs nucléaires) lorsque les compagnies et gouvernements européens cherchent, par des entreprises en coopération, à relever les défis posés par les États-Unis et le Japon sur les marchés mondiaux; et

- c'est un grand producteur, exportateur et importateur de produits agricoles, qui constitue un partenaire de premier plan pour la CEE et un concurrent sur les marchés mondiaux.

Une vaste gamme d'accords institutionnels ont été mis en place avec la CEE et certains de ses membres. Un accord de coopération économique et commerciale Canada/CEE est entré en vigueur en 1976. Des consultations semi-annuelles assurent une base pour un dialogue régulier au niveau des hauts fonctionnaires ainsi que pour la résolution des différends bilatéraux (par exemple l'accès des pommes de terre de semence au marché italien). Des accords consultatifs distincts ont été conclus avec la Grande-Bretagne et la France; plus récemment, à la suite d'un accord conclu entre le Premier ministre du Canada et le Chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, une équipe spéciale de gestion a été créée à Ottawa afin de faciliter l'avancement des projets économiques conjoints Canada-RFA et de promouvoir une plus grande conscience du potentiel d'une coopération économique plus large.

On continue de croire que le Canada devrait rechercher des liens économiques plus étroits avec l'Europe:

- afin de faire pendant à ses liens étroits en matière de défense et de politique;
- pour bâtir sur la fondation solide qui existe déjà;
- pour harmoniser la demande européenne à plus long terme avec l'offre canadienne (et avec les plans et politiques de développement au Canada afin de maintenir et d'augmenter notre capacité de combler cette demande);
- pour constituer un contrepoids efficace à notre importante dépendance à l'égard des relations économiques avec les États-Unis; et
- pour faciliter les mouvements de capitaux et de techniques dans les deux sens.

Dans les années à venir, le Canada devra tirer le meilleur parti possible de ces objectifs en sensibilisant davantage la CEE au potentiel du Canada comme partenaire dans des entreprises commerciales et économiques et ce, même si la CEE a de plus en plus tendance à favoriser une orientation politique et économique régionale plutôt que globale. L'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal au sein des Communautés aura d'autres répercussions sur les intérêts commerciaux canadiens et nécessitera des efforts de négociation afin de préserver les droits canadiens d'accès au marché. Il importera de peser soigneusement la manière dont les politiques canadiennes sur les ressources, l'énergie et les investissements, entre autres, pourront être adaptées pour promouvoir notre objectif de bilatéralisme en Europe. Nous voudrons aussi continuer à appliquer et à explorer divers instruments et techniques permettant de stimuler une coopération industrielle accrue, un plus grand nombre de contacts d'affaires et, en général, une collaboration économique plus complète.

Plus spécifiquement, on peut résumer ainsi les aspects essentiels des relations commerciales du Canada avec les Communautés au cours des années 80:

Barrières tarifaires et autres obstacles au commerce — Le Canada n'a conclu avec les CE aucun accord préférentiel d'accès du genre de ceux conclus avec les États-Unis (Pacte de l'automobile, production de matériel de défense), et nos conditions d'accès sont largement déterminées par les accords issus du GATT. En général, nous avons un meilleur accès au marché des CE qu'à celui du Japon, surtout en ce qui concerne les produits manufacturés et semi-manufacturés. Certains de nos grands produits d'exportation (par exemple l'amiante et le papier journal) pourraient connaître de nouveaux problèmes d'accès au marché des CE dans les années 80 à la suite de mesures environnementales ou économiques prises par les Communautés. Il est peu probable que les conditions générales de notre accès au marché des CE s'améliorent substantiellement dans les années 80.

Ressources et accès — Les CE veulent avoir accès à nos ressources, qu'elles soient énergétiques (afin de diversifier ses sources d'approvisionnement) ou halieutiques. La Communauté économique européenne a réussi chez nous des percées substantielles qu'elle veut développer, surtout en ce qui touche les produits manufacturés. De notre côté, nous voulons améliorer notre accès aux marchés de la Communauté et nous servir des occasions offertes par les échanges commerciaux pour renforcer et diversifier notre base économique.

Coopération industrielle et investissement — La coopération industrielle par la voie d'entreprises en co-participation, d'échanges technologiques, etc., fournit au Canada un moyen de travailler activement à resserrer les liens économiques avec les CE. Cette activité devrait générer des échanges bilatéraux. L'accord-cadre de 1976 et les mécanismes institutionnels qui s'y greffent ont pour but de faciliter la coopération industrielle entre les secteurs privés du Canada et des CE. Bien que cette activité ait produit jusqu'à maintenant peu de résultats concrets au niveau des entreprises en co-participation, le dialogue en cours a permis de réaliser des progrès sur des questions comme les normes, qui sont de compétence communautaire. Si la Communauté n'a pas de participation financière directe dans l'industrie européenne, elle peut certainement influencer le comportement des industriels par des mesures commerciales, par exemple dans le secteur sidérurgique. Les gouvernements membres pour leur part, sont présents à titre d'actionnaires ou de créanciers dans les secteurs industriels clés. Le gouvernement français a une importante participation dans l'aérospatiale, l'informatique, l'automobile, la sidérurgie et la construction navale et ce, à titre d'actionnaire ou par le biais d'un système bancaire étatisé. La présence gouvernementale est également accentuée en Grande-Bretagne, en Italie et en Belgique. Bien que la participation financière des pouvoirs publics dans des secteurs industriels nationaux donne aux gouvernements concernés la capacité d'intervenir afin de faciliter la coopération avec des sociétés canadiennes, l'absence d'une telle participation n'exclut pas que le Canada s'efforce d'établir une coopération entre des sociétés canadiennes et des sociétés européennes à capitaux privés.

Dans le cas de la France, le groupe de travail de l'industrie et de l'agriculture constitue un forum de discussion de coopération industrielle bilatérale. L'équipe de gestion Canada/RFA joue le même rôle en ce qui concerne la coopération avec l'Allemagne. L'expérience canadienne en matière de coopération industrielle résultant de notre politique d'achats compensatoires (le char Léopard) ou d'investissements gouvernementaux directs (le L-SAT de l'Agence spatiale européenne et peut-être l'Airbus A-320) pourrait générer des liens entre sociétés et une connaissance mutuelle des marchés qui pourraient avoir des conséquences durables sur nos échanges commerciaux. Le PEN encourage les entreprises communes où la participation étrangère ne dépasse pas 50 pour cent dans les domaines où des pays européens ont des capacités et des intérêts spéciaux.

Commerce du matériel de défense — L'essentiel de notre commerce de matériel de défense se fait actuellement avec les États-Unis. Il serait possible d'étudier une éventuelle diversification vers l'Europe par l'intermédiaire de nouvelles initiatives générales de l'OTAN ou dans le cadre d'accords de recherche et développement bilatéraux.

Exportations d'articles entièrement manufacturés — Même s'il pose certains problèmes à cet égard, le marché européen offre un potentiel considérable d'exportations à plus forte valeur ajoutée. Par exemple, même dans l'état actuel des choses, nos exportations de produits entièrement manufacturés représentent 14,1 pour cent de nos exportations vers les CE contre 4 pour cent de nos exportations vers le Japon. Les difficultés proviennent principalement de la progression tarifaire frappant les ressources plus transformées ainsi que du rôle clé joué par les gouvernements dans les achats de matériel de transport et de télécommunications, deux secteurs où le

Canada est compétitif à l'échelle internationale. Divers efforts déployés au sein du GATT visent plus particulièrement à atténuer l'incidence de ces facteurs.

Commerce des produits agricoles — La CEE constitue l'un des principaux marchés pour nos produits agricoles (15,8 pour cent du total des expéditions de blé et 9,6 pour cent des expéditions d'orge ainsi que d'oléagineux, de tabac et de fromage cheddar). La Politique agricole commune (PAC) s'applique à pratiquement toute la production agricole de la Communauté. Dans le cadre de cette politique, les agriculteurs de la CE sont subventionnés par une combinaison de taxes à l'importation et de prix de soutien internes dont le niveau est artificiellement maintenu par des achats d'intervention sans que des limites quantitatives soient imposées à la production. De plus, les ristournes à l'exportation permettent aux exportateurs de la CEE de vendre sur les marchés mondiaux alors que les prix mondiaux sont inférieurs aux prix pratiqués au sein de la Communauté (comme c'est généralement le cas). La PAC a probablement amené des résultats dépassant de loin les espoirs de ses créateurs. La CEE est désormais un grand exportateur dans un certain nombre de secteurs (sucre, boeuf, volaille, céréales). Il est peu probable qu'une réforme de la PAC amène un renversement de la position communautaire à l'égard de l'exportation ou du marché interne pour des produits comme les céréales, le sucre, la viande et les produits laitiers. La PAC continuera donc de demeurer la cible des critiques des exportateurs agricoles traditionnels.

Pêche — La gestion de nos relations de pêche avec la CEE demeurera difficile en raison de la mise en vigueur de la politique de pêche communautaire (qui comprend des stimulants de production ainsi qu'une protection spéciale des pêcheurs de la Communauté); en raison de l'accession éventuelle de l'Espagne et du Portugal, deux pays qui disposent d'importantes flottes de pêche; et parce que la Norvège et l'Islande continuent de bénéficier de tarifs préférentiels. La perspective de l'échange de l'accès aux zones de pêche canadiennes en contrepartie d'un meilleur accès au marché de la CEE, politique qui sous-tend l'accord de pêche à long terme, pourrait avoir des rendements décroissants si la capacité de prise canadienne s'accroît.

Produits forestiers — L'Europe de l'Ouest consomme actuellement environ 19 pour cent de nos produits forestiers; 15 pour cent de notre bois mou de construction; 28 pour cent de notre pâte à papier; 9 pour cent de notre papier journal et 19 pour cent de nos exportations d'autres papiers. L'entrée en franchise dont profitent les pays scandinaves au sein de la CEE et l'aide gouvernementale dont bénéficient les producteurs de fibres et papiers des États membres constituent une menace pour les industries canadiennes des produits forestiers, surtout pour celle du papier-journal. Les droits du Canada aux termes du GATT pourraient s'avérer un instrument utile pour la protection de ses intérêts.

Il semble donc exister divers secteurs propices à l'expansion de la coopération économique entre la CEE et le Canada. Même si nos vues diffèrent quelque peu sur ce qu'il faut faire pour améliorer les relations économiques internationales, il est important de profiter de toutes les occasions pour renforcer notre coopération avec la CEE là où nous avons des intérêts communs. Cela fait partie intégrante des efforts du gouvernement en vue de diversifier les relations économiques du Canada et d'asseoir plus solidement l'économie canadienne.

Japon

Le Japon, économie de consommation et industrielle parmi les plus importantes au monde, devrait offrir un potentiel notable de développement des relations commerciales et économiques bilatérales. Son bien-être économique est largement tributaire du commerce international. Il importe de grandes quantités de matières premières et exporte une vaste gamme de produits manufacturés sophistiqués vers différents marchés mondiaux.

Bien qu'il arrive loin derrière les États-Unis en matière d'échelle, le Japon est depuis 1973 le deuxième partenaire commercial du Canada. Les échanges bilatéraux ont atteint 8,6 milliards de dollars en 1981, soit deux fois plus que pour les cinq dernières années; depuis les dix dernières années, c'est sur le marché japonais que les exportations canadiennes ont connu la plus forte croissance. À l'exception de 1972, le solde de nos échanges avec le Japon est plus ou moins excédentaire, depuis vingt ans; l'excédent le plus important a été enregistré en 1979 ($1,9 milliard); cet excédent est tombé à $446 millions en 1981. L'échange bilatéral de biens repose fortement sur la complémentarité entre un fournisseur de ressources et un géant industriel pauvre à cet égard: 40 et 45 pour cent des exportations canadiennes consistent en matières premières ou en produits semi-finis respectivement, alors que la quasi-totalité des exportations japonaises vers le Canada se compose de produits entièrement manufacturés. Cette relation est reflétée par la prééminence de l'Ouest du Canada d'où proviennent pratiquement les deux tiers de nos exportations et qui absorbe l'essentiel des bénéfices directs qui en découlent; le Canada central, par contraste, ne fournit que 12 pour cent de nos exportations et absorbe plus de la moitié des importations japonaises, ce qui favorise une perception fréquemment critique de ces relations, surtout eu égard à l'immense déficit commercial bilatéral dans les produits manufacturés (1,4 milliard de dollars en 1981). Ces critiques proviennent en partie du fait que même si les tarifs et règlements d'importation canadiens n'imposent, d'une façon générale, aucune contrainte majeure aux efforts de commercialisation japonais, certaines barrières japonaises limitent ou bloquent l'accès à toute une gamme de produits que le Canada est préparé à vendre ou qu'il pourrait mettre au point ou produire (par exemple, les produits transformés).

La gestion et le façonnement d'une relation commerciale de cette importance doivent être perçus dans le cadre d'une relation économique de plus en plus diversifiée qui englobe des investissements (environ 1 milliard de dollars à la fin de 1981) et des prêts japonais au Canada, la création d'entreprises en co-participation dans le secteur des ressources et de la fabrication, le lancement d'une coopération dans des pays tiers ainsi qu'une récente expansion dans le secteur financier et bancaire. Cette évolution se fait alors que les intérêts économiques et politiques plus larges manifestés à l'égard du Canada reflètent la position de puissance mondiale du Japon et sa domination de la région du Pacifique où le Canada cherche activement à développer ses propres intérêts régionaux et sa présence. Étant donné l'ampleur, la diversité et l'importance des intérêts qui lient le Canada au Japon, la gestion des relations commerciales que nous entretenons avec ce pays doit bien s'adapter à la politique canadienne et aux démarches que fait notre pays auprès du Japon et ce, dans leurs manifestations bilatérales autant que multilatérales.

Le Japon a clairement élaboré une vision complexe de la politique économique et commerciale qui a concurremment entraîné l'évolution d'une structure industrielle hautement compétitive orientée à la fois vers les biens d'équipement et de consommation, ces biens étant agressivement et efficacement mis en marché dans le monde entier. Le Japon a tiré d'énormes avantages d'un système commercial multilatéral ouvert et, même si ses barrières officielles ont été abaissées, son économie demeure soigneusement isolée des investissements étrangers comme de la concurrence des importations au-delà des modestes niveaux considérés comme acceptables par les Japonais. Le manque de succès des exportations sur le marché japonais tient peut-être surtout au fait que les industriels japonais ont tissé des liens étroits avec les fournisseurs japonais de produits semi- et entièrement manufacturés alors que les consommateurs japonais préfèrent instinctivement promouvoir les industries de leur pays. Le Japon est vulnérable sur quatre fronts: il dépend des approvisionnements énergétiques étrangers, il importe ses matières premières, il a besoin des marchés étrangers pour écouler ses produits manufacturés et il dépend des États-Unis pour ce qui est de sa sécurité nationale.

Plusieurs facteurs spécifiques au Japon font de la tâche de gestion un élément critique de la réalisation des objectifs canadiens dans cette relation économique. Aucun de nos autres grands partenaires commerciaux ne réussit aussi bien sa planification économique et sa mise en oeuvre; aucune autre nation industrielle ne perçoit et ne poursuit ses objectifs économiques — y compris ses éléments de commerce extérieur — avec autant de détermination et d'unité. L'étroite collaboration entre les hommes d'affaires, la main-d'oeuvre et le gouvernement telle que manifestée par le système du consensus, l'homogénéité d'une société japonaise dirigée par un gouvernement central fort, la conscience que les planificateurs et stratèges japonais mettent à leur travail — toutes ces caractéristiques soulignent la nécessité d'une gestion efficace du côté canadien, peut-être plus que pour tout autre pays. Par ailleurs, nos politiques doivent être exhaustives et progressistes si nous voulons émuler le modèle japonais; là où c'est possible, nous devons bénéficier de la coopération, sinon du soutien actif, du secteur privé et des provinces. Nous devons inclure dans nos techniques de gestion la volonté d'appliquer un plan d'action à long terme puisque la patience et la cohérence sont des prérequis pour s'attaquer au système japonais, surtout là où nous souhaitons amener des changements.

Aucune situation ne met autant à l'épreuve la fonction de gestion que le traitement des questions de commerce bilatéral, lesquelles se répercutent sur les autres éléments dans un contexte plus large, alors que les solutions à court terme sont souvent recherchées au détriment d'avantages à long terme. Le Canada n'a pas de différends importants avec le Japon, mais divers obstacles confrontent des produits canadiens, depuis le droit de 10 pour cent perçu sur les bois blancs dégrossis jusqu'aux barrières tarifaires et non-tarifaires (restrictions quantitatives, normes, procédures douanières) dans les secteurs de l'agriculture et des pêches en passant par les droits imposés sur les métaux traités. La principale difficulté commerciale que connaît le Japon avec le Canada concerne la fréquence et les méthodes de nos enquêtes antidumping ainsi que les constats négatifs établis à l'égard des produits japonais. La pénétration du marché canadien (et américain) de l'automobile par le Japon ainsi que la menace que cela a posé à l'industrie nationale ont constitué un sérieux problème d'importation.

Il existe plusieurs façons d'aborder ces problèmes. La plus répandue consiste à exercer pendant un certain temps des pressions de niveau élevé: dans ce cas, un traitement par produit est probablement préférable à de vagues menaces lorsqu'il s'agit de traiter avec les Japonais. Un autre moyen consiste à laisser les États-Unis et l'Europe se servir de leur pouvoir de négociation, plus puissant que le nôtre, pour briser des barrières qui gênent également le Canada. Le poids du Canada ajoutera probablement peu aux efforts des États-Unis ou de l'Europe, mais il faudra malgré tout nous assurer que toutes les améliorations concédées par le Japon le sont sur la base de la nation la plus favorisée et qu'elles n'établissent pas de discrimination — différée ou non — à l'égard des intérêts canadiens. Le Canada peut aussi défendre vigoureusement ses droits en vertu du GATT et s'assurer que le Japon satisfait aux obligations que l'Accord lui impose sur les questions où des intérêts canadiens sont en jeu. Une quatrième ligne de conduite consisterait à établir une communication bilatérale dans le cadre de laquelle le Canada se servirait de ses moyens de pression, c'est-à-dire de l'accès dont bénéficie le Japon pour des denrées essentielles (ou de l'accès des produits japonais au Canada) si ce pays refusait d'accéder à nos demandes d'élargissement de notre accès à ses marchés. Cette attitude pourrait toutefois susciter de sérieuses objections au niveau des régions et chez nos gens d'affaires. Quelle que soit l'attitude adoptée, il faut comprendre que le Japon a réussi à préserver une économie relativement fermée malgré les pressions exercées par les États-Unis et l'Europe et qu'il est peu probable qu'il change rapidement à cet égard. En définitive, la meilleure manière d'améliorer à long terme notre accès au marché japonais consiste à mettre en place un système multilatéral dynamique complété par le traitement vigoureux de questions bilatérales spécifiques.

Étant donné la minutie japonaise, nous ne réussirons à mettre en place des relations globales et à traiter de questions précises de façon plus avantageuse que si nous évaluons en profondeur les forces et les faiblesses japonaises aussi bien que les nôtres. Même si le Japon constitue le deuxième plus important marché pour nos produits, le Canada ne vient qu'au douzième rang des destinations de produits manufacturés japonais, ce qui fait que nous sommes importants mais pas un d'intérêt primordial. La politique japonaise de diversification des sources d'approvisionnement en matières premières et en denrées alimentaires a éliminé toute vulnérabilité excessive à l'égard d'un seul fournisseur et permet à ce pays de passer assez facilement d'un fournisseur à l'autre. Par exemple, même si le Japon achète pratiquement tout son colza au Canada, le soja des États-Unis ou du Brésil constitue un substitut raisonnable. Qu'on le considère comme fournisseur ou comme acheteur, le Canada a très peu de moyens de pression sur le Japon, moyens qu'il ne doit utiliser qu'avec prudence.

Quel que soit le partenaire commercial, une autre considération stratégique doit être prise en compte: il faut savoir comment la relation est susceptible d'évoluer compte tenu des plans économiques respectifs et de la tendance probable des forces économiques. Dans le cas du Japon, l'orientation de sa stratégie industrielle suggère fortement que la complémentarité fondamentale de la relation commerciale Canada-Japon se maintiendra. Nous continuerons pour l'essentiel à approvisionner la base de la machine industrielle japonaise, avec une tendance à la fourniture de produits à plus grande valeur ajoutée et davantage traités à mesure que le Japon diminue l'importance de certaines de ses industries les plus grandes consommatrices d'énergie

(par exemple les alliages ferreux, les métaux non ferreux, les pâtes et papiers, la pétrochimie), et que nous achetons une production japonaise de plus en plus techniquement complexe. Dans le premier cas, la politique commerciale canadienne devra simplement s'efforcer d'optimiser le degré d'avantages et d'accélérer le processus. De plus, la politique japonaise de développement de produits de remplacement du pétrole pour ses approvisionnements énergétiques met en évidence le potentiel élevé de ce secteur, surtout pour les exportations de charbon destinées à des centrales thermiques, les limites devant vraisemblablement dépendre davantage de la capacité d'exportation canadienne que de toute considération de la part des Japonais.

Le désir du Japon d'améliorer la qualité de la vie de ses habitants devrait accroître à long terme nos exportations de bois de construction, dans la mesure où nous ferons un effort marqué de promotion pour contrer la concurrence des États-Unis. Les pressions internationales exercées principalement par les États-Unis et l'Europe devraient déboucher sur une plus grande ouverture du marché agricole malgré l'opposition des fermiers japonais, cette plus grande ouverture traduisant à la fois une occidentalisation croissante des goûts des consommateurs japonais (par exemple le boeuf, les fromages et les aliments industriels) et la nécessité de répondre à la demande plus traditionnelle de fruits de mer. Dans ce cas, toutefois, la mise en marché dépendra dans une plus large mesure d'efforts concertés pour tenter d'abaisser les barrières qui bloquent l'entrée de produits canadiens concurrentiels.

Enfin, le fait que le Japon continue d'assumer une position de premier plan en tant que manufacturier novateur et concurrentiel semble éliminer toute possibilité de déplacement notable vers une plus grande proportion d'exportations de produits manufacturés canadiens vers le Japon. Il pourrait toutefois y avoir certaines augmentations, selon les efforts et l'imagination déployés par les Canadiens dans leur mise en marché. Entre autres domaines prometteurs, notons les produits de loisirs, les articles de luxe tels que les fourrures et d'autres produits de consommation canadiens. Les efforts agressifs de recherche et développement du Japon dans les industries de haute technologie devraient nous enlever toute grande possibilité de vendre des produits de haute technologie au Japon, mais il pourrait se présenter — dans certains domaines spécialisés — des occasions de vendre des composantes ou des éléments venant complémenter des produits de l'innovation japonaise. Un programme scientifique et technologique intergouvernemental actif, renforcé par une aide à la mise en marché et la surveillance des pratiques de passation des marchés japonais faciliteront les efforts de l'industrie.

Les objectifs économiques du Canada à l'égard du Japon comprennent la poursuite du développement des perspectives de mise en marché de toute une gamme de produits et services canadiens, l'augmentation du niveau de traitement et de valeur ajoutée dans les exportations canadiennes ainsi que de la proportion des produits manufacturés exportés, et enfin l'amélioration de l'accès offert aux produits canadiens là où un marché potentiel existe au Japon. Ces efforts fondamentaux demeureront valides pour les années à venir.

En ce qui concerne les meilleurs moyens de réaliser ces objectifs, voici une liste de stratégies et d'approches possibles:

- étant donné l'importance du Japon en tant que marché pour les produits canadiens et les difficultés relativement plus grandes auxquelles se trouvent confrontés les hommes d'affaires étrangers qui cherchent à pénétrer le système japonais, axer les efforts du gouvernement sur un soutien agressif et continu des efforts de commercialisation;

- continuer de rechercher, au sein du groupe de travail sur le traitement des ressources et ailleurs, le plus d'avantages possible pour le Canada dans le cadre de la restructuration industrielle japonaise, surtout en ce qui concerne la mise en valeur et le traitement plus poussé des ressources avant exportation;

- mettre davantage l'accent sur le secteur de la haute technologie afin que le Canada puisse mieux exploiter les complémentarités qui existent avec les activités japonaises de R-D et, grâce à de tels liens, profiter du leadership assuré du Japon dans de nombreux secteurs (il faudrait aussi promouvoir une relation plus étroite et une meilleure collaboration avec le programme intergouvernemental de science et de technologie);

- faire un effort concerté pour s'assurer que les industriels canadiens bénéficient de toute l'aide possible pour lancer des produits au Japon ou y augmenter leurs ventes; il nous faudra pour cela sensibiliser davantage les Japonais à nos compétences et produits, et développer une attitude plus positive au Canada à l'égard des possibilités de commercialisation au Japon;

- faire preuve de persistance et de souplesse dans la campagne permanente contre les barrières dressées devant des produits canadiens, surtout dans les secteurs de l'agriculture, des pêches et des produits forestiers, tout en évitant d'adopter des attitudes qui pourraient porter préjudice à nos échanges dans d'autres secteurs ou affaiblir indûment les intérêts canadiens dans l'ensemble de la relation; pour l'instant, l'effort devrait se fonder sur une stratégie à trois volets: une action multilatérale, une action bilatérale et une action concertée avec les États-Unis et l'Europe;

- au sein du Comité économique conjoint et avec l'aide de la Conférence des hommes d'affaires Canada-Japon, pousser le développement d'une relation économique davantage diversifiée par des investissements, des entreprises en participation, des liens financiers et bancaires et d'autres liens dans le secteur des services, du tourisme et de la coopération en pays tiers; ce qui devrait contribuer à accroître les exportations canadiennes, à supprimer les barrières auxquelles elles se trouvent confrontées et à surmonter les incompatibilités structurelles qui gênent pour l'instant les échanges commerciaux (par exemple la concurrence dans les secteurs de la fonderie, des pâtes et papiers et de la foresterie); et

- à cause des dimensions et de l'importance de l'ensemble des relations Canada-Japon, gérer soigneusement l'élément commercial au sein de la

sphère économique comme dans l'ensemble des intérêts qui nous lient au Japon tout en faisant en sorte que les répercussions négatives des problèmes commerciaux ne débordent pas sur d'autres domaines importants, de façon à permettre au secteur commercial de profiter d'une relation économique et générale profonde et valable pour les deux pays.

Autres relations commerciales

Notre commerce avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande se fait dans le cadre du GATT et des accords préférentiels bilatéraux passés avec ces deux pays — reliquat du vieux système de préférence britannique. Même si ces préférences perdent leur importance, elles continuent néanmoins d'avoir un fort impact sur le commerce avec ces pays. Il faudrait procéder à une étude attentive afin de déterminer s'il est ou non dans l'intérêt du Canada de reconduire les accords préférentiels avec ces pays ou si nous devrions au contraire passer graduellement à une relation de type NPF. Si le volume des échanges est relativement modeste, l'Australie en particulier représente un important débouché pour toute une gamme de biens entièrement manufacturés. À cet égard, il faudra accorder une attention particulière au rôle que jouent ces deux pays au sein de la Communauté du Pacifique.

Les relations avec les pays de l'AELE, la Suisse, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Autriche et le Portugal ainsi que l'Espagne se sont développées sur une base NPF. Les relations commerciales sont harmonieuses, quoique modestes, et il ne semble pas qu'il y ait de questions institutionnelles particulières à résoudre. L'établissement de relations de libre-échange étroites entre l'AELE et la CEE a restreint notre accès à ces marchés. L'Espagne et le Portugal offrent d'autres possibilités pour nos produits de la pêche.

Pays en voie de développement et pays nouvellement industrialisés

Nos échanges avec les pays en voie de développement on revêtu une importance croissante ces dernières années, même si la part qu'ils occupent dans l'ensemble de notre commerce international demeure relativement modeste lorsque l'on fait abstraction des importations pétrolières. À titre d'exemple, nos exportations vers les PNI sont passées de 5 pour cent de nos exportations globales en 1971 à près de 8 pour cent en 1980. Cette tendance devrait se poursuivre pendant la décennie, alors que les PVD monde atteignent des niveaux de développement plus élevés et entrent davantage dans le circuit des échanges internationaux de biens et de services. Ce sera surtout le cas des PNI (par exemple, la Corée du Sud, Hong Kong, les pays de l'ASEAN, le Brésil, le Mexique et le Venezuela) dont les économies devraient être parmi les plus dynamiques au monde pour le restant du siècle. L'émergence de ces pays en tant que membres de la communauté commerciale mondiale offre de nouvelles perspectives pour les exportations canadiennes. Elle pose également de nouveaux défis au Canada puisque ces pays s'efforcent d'augmenter leurs propres exportations, ce qui accroît la concurrence pour les producteurs canadiens aussi bien au pays que sur les marchés étrangers. Il nous faudra accorder une attention de plus en plus grande à la gestion de nos relations commerciales avec les pays en voie de développe-

ment, et surtout les PNI, dans les années 80 afin de faire en sorte que le Canada profite pleinement des nouvelles possibilités qu'ils offrent du point de vue de la coopération commerciale et économique et qu'il trouve des solutions créatives aux défis qu'ils posent. La réalisation de ces objectifs nécessitera de notre part des efforts concertés de recherche de débouchés commerciaux si nous voulons préserver notre position concurrentielle sur les marchés mondiaux et collaborer avec d'autres pour faire en sorte que les pays en voie de développement, et surtout les PNI, s'intègrent au système commercial mondial dans la mesure de leur force économique.

Même si elles sont encore relativement modestes en termes absolus, les exportations du Canada vers les pays en voie de développement sont tout particulièrement importantes du point de vue de leur valeur ajoutée. La majorité se compose de demi-produits et de produits finis (par exemple, 68,6 pour cent de nos exportations vers les PNI en 1980) et c'est justement dans ces catégories que les perspectives d'expansion sont les plus intéressantes pour les dix années à venir. Même si les volumes absolus demeureront sans doute modestes,ils deviendront de plus en plus importants pour le bien-être économique des entreprises. À mesure que les PVD continueront de développer leur infrastructure économique, il se présentera de nouvelles possibilités dans des secteurs comme les transports, les télécommunications et l'énergie, c'est-à-dire là où les entreprises canadiennes ont une expérience importante à offrir et là où elles sont particulièrement concurrentielles. Il se présentera des possibilités d'expansion des échanges commerciaux avec nombre de pays moins développés, mais c'est naturellement sur les PNI que l'essentiel des efforts devrait être concentré dans les années 80. Des pays comme le Mexique, l'Arabie Saoudite, le Venezuela ainsi qu'un certain nombre de pays asiatiques devraient constituer des objectifs de choix pour l'expansion des exportations.

Étant donné le rôle fondamental joué par les gouvernements dans le processus de développement des PVD, les initiatives du secteur privé peuvent profiter de l'aide qui leur est offerte au palier gouvernemental. Les efforts récemment déployés par le gouvernement canadien pour intensifier ses relations avec les PNI forment le cadre d'un accroissement des échanges économiques avec ces nations. La négociation et l'application d'accords de commerce et de coopération, la multiplication des contacts au niveau ministériel et l'intensification des consultations sur une vaste gamme de questions politiques et économiques, aussi bien bilatérales que multilatérales, pourront aider le Canada à se faire davantage percevoir comme un partenaire intéressant et capable. Le choix des partenaires commerciaux des pays en voie de développement repose souvent sur un certain nombre de facteurs (outre le prix et la qualité des produits) tels la disponibilité d'un financement et la fourniture d'une assistance technique ou de services de formation. Le gouvernement devra faire en sorte que ses politiques et pratiques à cet égard amplifient les perspectives d'exportation.

L'émergence des PNI ne signifie pas seulement un accroissement des possibilités d'exportation mais aussi une plus grande concurrence pour les producteurs canadiens, aussi bien sur le marché national que sur les marchés étrangers. Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à un développement extraordinaire des industries de technologie traditionnelles, à commencer par les textiles, le vêtement et la chaussure, dans un petit nombre de PVD. Les faibles coûts de production dans ces

pays leur ont permis de remplacer en peu de temps les producteurs occidentaux sur les marchés des pays développés. Ce phénomène a engendré de graves problèmes au Canada et dans d'autres pays industrialisés et a nécessité l'adoption de mesures de sauvegarde destinées à donner aux secteurs industriels touchés le temps de s'adapter aux nouvelles conditions internationales. Les PNI ont déjà commencé à développer d'autres gammes de production qui font davantage appel à une technologie plus complexe. Certaines entreront en concurrence directe avec les produits canadiens au Canada comme à l'étranger. Il est dans l'intérêt du Canada, qui a beaucoup investi dans le système commercial multilatéral actuel, que ce défi soit relevé d'une manière qui préserve les principes de libre-échange plutôt que par le recours à des mesures protectionnistes. Il sera donc crucial pour le Canada d'adopter des politiques prenant en considération les perspectives à long terme de la concurrence internationale dans divers secteurs et de donner la priorité aux secteurs et sous-secteurs où il sera possible de gagner et de préserver une avance sur la concurrence. Il pourrait toutefois se présenter des cas spécifiques où il faudra imposer des mesures de sauvegarde temporaires.

En tant que nouveaux arrivants sur la scène économique et commerciale mondiale, les pays en voie de développement ont eu tendance à percevoir le GATT comme un instrument conçu principalement pour profiter aux pays industrialisés. Les PVD soutiennent que les principes fondamentaux du GATT — le régime de la nation la plus favorisée, le traitement national et la réciprocité — ne conviennent pas à leurs propres besoins et que leur application intégrale aux pays en voie de développement pourrait gêner leur croissance économique. L'importance des échanges internationaux pour le développement économique de ces pays et la nécessité d'offrir à leur industrie et à leur agriculture naissantes des possibilités de croître et de se renforcer ont été reconnues par la communauté internationale. Les PVD bénéficient maintenant, dans le cadre du GATT, de divers types de traitement différencié et préférentiel: ils profitent de réductions tarifaires sans concession réciproque, certains de leurs produits reçoivent un accès préférentiel sur les marchés développés; et ils sont autorisés à déroger aux règles du GATT en ce qui concerne les subventions à l'exportation et l'imposition de restrictions quantitatives.

Profitant de ces conditions favorables, un certain nombre de pays en voie de développement sont déjà parvenus à une industrialisation et à une croissance économique rapide. Ces PNI deviennent de plus en plus concurrentiels pour une vaste gamme de produits, ainsi que le manifestent leurs résultats sur les marchés d'exportation, tout en continuant à imposer aux importations des barrières tarifaires et non tarifaires importantes. Les pays développés estiment de plus en plus que les PNI sont maintenant arrivés à un stade de développement où ils peuvent, et devraient, assumer des obligations qui vont de pair avec les avantages qu'ils tirent d'un système commercial multilatéral ouvert. Ceci se traduirait par un retrait progressif du traitement préférentiel et une ouverture graduelle des marchés des PVD aux biens et services étrangers, conformément aux règles du GATT.

Ce processus de graduation constitue l'un des principaux défis auxquels se trouvera confronté le système commercial mondial dans les dix années à venir. Les PNI freinent autant que possible l'application du principe de la graduation. Ils font valoir que leurs économies ne sont pas encore suffisamment fortes pour résister à une pleine

concurrence internationale. Il est dans l'intérêt du Canada de promouvoir une plus grande intégration des PVD au système commercial mondial. Une libéralisation progressive de leur régime d'importation ouvrirait davantage de perspectives commerciales au Canada. De plus, notre pays pourrait bénéficier des ajustements faits pour rendre le système mieux adapté aux besoins des pays les moins avancés. Le commerce des produits agricoles, le règlement des différends, le commerce des produits de base, le transfert de technologie, les investissements, les mesures de sauvegarde ou la progressivité des droits de douane sont des questions qui revêtent un intérêt particulier non seulement pour les pays en voie de développement, mais aussi pour le Canada.

Pays à commerce d'État

L'Europe de l'Est et la RPC représentent pour un peu moins de deux pour cent de l'ensemble des échanges commerciaux du Canada. Ces pays constituent toutefois des marchés importants pour nos céréales. L'URSS constitue en fait de loin notre plus important marché céréalier, suivie de près par la RPC. Les exportations d'autres catégories de biens demeurent très modestes et dépendent dans une large mesure de notre participation à des grands projets d'équipement. Nos échanges avec l'Europe de l'Est et la RPC ont toujours donné un surplus commercial appréciable. Cet excédent a contribué de façon marquée à rendre positive l'ensemble de notre balance commerciale en 1980 et 1981. Nos importations de cette zone, de valeur modeste, se composent quasi exclusivement de demi-produits et de produits finis surtout absorbés par des secteurs sensibles tels que les textiles, le vêtement et la chaussure.

Les échanges commerciaux avec ces pays se font dans des conditions différentes de ce qui est le cas pour les autres parties du monde à cause de la nature même du système de commerce d'État. Même si la situation varie notablement d'un pays à l'autre, l'accès au marché est considéré comme étant en général plus difficile et plus complexe que ce n'est le cas pour les marchés occidentaux. Les droits de douane jouent un rôle limité (lorsqu'ils existent) et les importations sont, par exemple, contrôlées par les licences d'importation et les quotas de devises convertibles. Les informations économiques et commerciales sont, dans nombre de cas, rares et l'accès aux consommateurs est limité, ce qui empêche d'utiliser pleinement les techniques de promotion et de commercialisation normales. Les règles du système d'échanges internationaux ne s'appliquent qu'imparfaitement à ces pays; par exemple, les mécanismes de détermination des prix dans les pays à commerce d'État font qu'il est difficile de les calculer à des fins d'évaluation en douane et de protection contre le dumping.

Étant donné la prééminence du rôle joué par les gouvernements de ces pays en matière de commerce extérieur, il s'est avéré utile d'établir un dialogue gouvernemental avec ces pays. Des consultations périodiques ont lieu avec la plupart des pays de l'Europe de l'Est et, dans le cas de l'URSS, il a été créé une commission économique mixte et des groupes de travail sectoriels afin de promouvoir la coopération économique et commerciale. Il existe un comité mixte sino-canadien qui se réunit au moins à tous les deux ans pour discuter de questions commerciales. En plus de ces éléments, inhérents au système de commerce d'État, les échanges avec ces pays sont

affectés par des considérations de politique et de sécurité qui limitent dans une certaine mesure les possibilités commerciales (par exemple, le commerce de produits stratégiques).

Les échanges avec l'Europe de l'Est dépendent énormément du climat global des relations est-ouest, ainsi que de considérations de politique et de sécurité. Il existe des restrictions au commerce des biens stratégiques, et l'Administration américaine exerce des pressions pour les renforcer. On s'est également inquiété que les créanciers occidentaux ne se soient trop lourdement engagés en Europe de l'Est. Même si nous et nos alliés européens, en particulier, estimons qu'un commerce mutuellement avantageux avec l'Europe de l'Est peut contribuer à stabiliser les relations est-ouest, les relations commerciales font l'objet de pressions politiques. Des sanctions économiques ont récemment été imposées afin de refléter les objections élevées par l'Occident à l'invasion de l'Afghanistan par l'Union Soviétique et à l'imposition de la loi martiale en Pologne. Les échanges commerciaux avec l'Europe de l'Est pourraient être encore davantage compliqués à court terme si l'administration Reagan persiste dans sa stratégie d'utilisation des relations économiques pour influencer la conduite des gouvernements de l'Europe de l'Est, et en particulier de l'Union soviétique.

Le commerce avec la RPC est sous de nombreux aspects similaire au commerce avec les pays en voie de développement et, outre les céréales, comporte une gamme semblable de produits. L'euphorie de la fin des années 70 devant le potentiel du marché chinois a cédé la place à une évaluation plus réaliste qui prend en compte la capacité de la RPC d'absorber de nouvelles technologies et de payer ses importations. Toutefois, les possibilités à long terme restent importantes, notamment pour ce qui est des biens d'équipement.

Les perspectives de nouvelles ventes substantielles de céréales semblent bonnes et il est peu probable que nos principaux clients, la RPC, l'URSS et la Pologne, arriveront dans un avenir prévisible à réduire leur dépendance à l'égard des importations. Ce commerce pourrait toutefois dépendre davantage que dans le passé de la disponibilité de crédits. Les perspectives sont moins claires dans d'autres secteurs. La croissance économique des pays de l'Est devrait continuer de nécessiter l'acquisition de machines et d'équipements occidentaux, et notre expertise dans des secteurs comme l'énergie, la foresterie, l'extraction minière, les transports, etc. pourrait faire du Canada un fournisseur intéressant. Toutefois, le haut niveau d'endettement des pays de l'Europe de l'Est, qui atteint des proportions dramatiques dans certains cas, a entraîné une restriction des crédits qui limite leur capacité d'importation. La solvabilité de chacun de ces pays devra être étudiée très soigneusement. Les banques privées sont actuellement de plus en plus prudentes pour ce qui est de concéder des prêts à l'Europe de l'Est. Le recours croissant au commerce de contrepartie qui en a résulté et le désir d'équilibre bilatéral imposent des contraintes supplémentaires qui créent des difficultés particulières à certaines petites et moyennes entreprises. Cette situation et les préoccupations devant les conséquences à long terme que pourraient avoir pour notre sécurité l'octroi et le transfert de techniques sensibles à l'Est, et surtout à l'URSS, affecteront probablement négativement les perspectives canadiennes d'expansion commerciale dans cette région.

TABLEAU 27

COMMERCE DU CANADA PAR PAYS—IMPORTATIONS ET TOTAL DES EXPORTATIONS

Valeur en milliers de dollars canadiens
40 PREMIERS PAYS

Pays	Total des exportations 1981	Importations 1981	Total du commerce 1981	Balance commerciale 1981
TOTAL	83 677 966	79 129 343	162 807 309	4 548 623
États-Unis	55 378 174	54 350 280	109 728 454	1 027 894
Japon	4 521 694	4 038 388	8 560 082	483 306
Royaume-Uni	3 346 963	2 376 588	5 723 551	970 375
URSS	1 866 805	77 669	1 944 474	1 789 136
Allemagne de l'Ouest	1 321 144	1 611 460	2 932 604	–290 316
Pays-Bas	1 208 535	295 763	1 504 298	912 772
Chine	1 006 822	220 013	1 226 835	786 809
France	1 004 120	878 587	1 882 707	125 533
Italie	928 386	702 177	1 630 563	226 209
Belgique-Luxembourg	856 302	297 089	1 153 391	559 213
Venezuela	829 193	2 385 295	3 214 488	–1 556 102
Australie	827 618	499 184	1 326 802	328 434
Mexique	734 185	996 354	1 730 539	–262 169
Brésil	690 113	430 779	1 120 892	259 334
Arabie Saoudite	460 661	2 272 750	2 733 411	–1 812 089
Cuba	452 787	196 219	649 006	256 568
Corée du Sud	446 874	608 183	1 055 057	–161 309
Norvège	428 149	169 137	597 286	259 012
Algérie	380 170	424 339	804 509	–44 169
Inde	348 218	107 011	455 229	241 207
Pologne	333 050	73 956	407 006	259 094
Irak	321 364	1 031	322 395	320 333
Suisse	271 784	424 013	695 797	–152 229
Afrique du Sud	261 641	402 723	664 364	–141 082
Taiwan	236 996	729 194	966 190	–492 198
Suède	233 011	445 164	678 175	–212 153
Espagne	207 693	237 770	445 463	–30 077
Colombie	201 823	83 394	285 217	118 429
Hong Kong	190 604	674 535	865 139	–484 931
Argentine	177 664	79 389	257 053	98 275
Singapour	149 280	174 629	323 909	–25 349
Nouvelle-Zélande	140 797	145 740	286 537	–4 943
Irlande	138 379	117 898	256 277	20 481
Israël	132 022	51 402	183 424	80 620
Égypte	132 022	6 604	138 626	125 418
Malaisie	127 086	100 031	227 117	27 055
Chili	124 191	110 551	234 742	13 640
Thaïlande	117 602	33 067	150 669	84 535
Libye	112 221	149 629	261 850	–37 408
Trinité-et-Tobago	109 559	75 402	184 961	34 157

TABLEAU 28

EXPORTATIONS NATIONALES PAR PAYS ET PRINCIPALES EXPORTATIONS
PRINCIPAUX PAYS

Valeur en milliers de dollars canadiens

Pays	1979	1980	1981
AFRIQUE DU SUD			
Soufre	23 018	67 190	59 692
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	13 996	26 718	22 364
Pâte de bois et pâte similaire	12 321	15 166	25 675
Machines et matériel de bureau	2 205	4 417	10 868
Moissonneuses-batteuses	829	5 405	8 221
ALGÉRIE			
Blé	70 231	221 447	163 412
Bâtiments et structures préfabriqués	14 142	6 536	46 782
Bois d'œuvre, résineux	11 201	52 646	38 701
Produits laitiers, œufs et miel	25 913	37 593	36 244
Fer et acier de première transformation	0	2 035	20 534
ALLEMAGNE DE L'OUEST			
Pâte de bois et pâte similaire	175 449	262 319	276 612
Cuivre et alliages	36 484	81 977	69 238
Graines de lin	52 121	42 080	68 661
Minerais et concentrés de fer	51 397	75 900	58 830
Papier journal	32 974	38 851	49 046
ARABIE SAOUDITE			
Voitures particulières et châssis	92 680	134 596	175 370
Camions, tracteurs routiers et châssis	3 387	3 618	64 594
Bois d'œuvre, résineux	8 660	20 289	35 972
Produits de base en métal	16 850	19 149	27 085
Bâtiments et structure préfabriqués	22 077	16 877	21 193
AUSTRALIE			
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	78 231	46 023	49 017
Bois d'œuvre, résineux	74 970	63 112	73 469
Soufre	14 969	53 199	70 191
Papier journal	51 449	66 073	53 212
Machines à forer, à creuser et à extraire le minerai	3 097	7 344	39 926
BELGIQUE-LUXEMBOURG			
Minerais, concentrés et déchets de zinc	76 745	47 777	104 736
Minerais, concentrés et déchets d'autres métaux	43 046	108 398	91 089
Pâte de bois et pâte similaire	83 662	112 678	73 090
Nickel et alliages	60 195	97 008	57 977
Minerais, conctrés et déchets de métaux précieux	2 042	19 257	39 544

TABLEAU 28—suite

Pays	1979	1980	1981
BRÉSIL			
Blé	85 559	465 594	242 348
Soufre	17 025	58 865	81 160
Papier journal	40 246	54 792	59 168
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	25 365	38 131	55 822
Engrais et matières fertilisantes	40 117	81 833	45 692
CHINE			
Blé	411 498	527 363	686 448
Pâte de bois et pâte similaire	38 145	74 171	88 454
Engrais et matières fertilisantes	23 074	47 782	61 637
Papier journal	22 994	24 302	37 307
Soufre	11 974	30 750	28 087
CORÉE DU SUD			
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	55 558	66 224	125 853
Pâte de bois et pâte similaire	38 769	49 400	57 327
Engrais et matières fertilisantes	17 331	25 428	42 770
Minerais, concentrés et déchets de cuivre	17 320	9 888	29 234
Soufre	12 956	26 534	29 082
CUBA			
Blé	105 865	156 376	161 349
Farine de blé dur du printemps	86 476	77 290	71 986
Autres céréales, non moulues	15 772	65 562	41 967
Légumes et préparation de légumes	981	9 758	41 936
Autres céréales, moulues	0	26 532	27 813
ÉTATS-UNIS			
Voitures particulières et châssis	3 962 002	4 279 068	5 008 557
Gaz naturel	2 889 054	3 983 850	4 370 050
Papier journal	2 608 062	2 925 741	3 303 468
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	3 243 093	2 611 394	3 117 703
Camions, tracteurs routiers et châssis	2 637 534	2 315 107	2 796 274
FRANCE			
Autres produits chimiques inorganiques	2 037	144 356	213 299
Pâte de bois et pâte similaire	127 930	182 565	172 841
Bois d'œuvre, résineux	44 730	98 576	61 338
Poisson, entier ou habillé, frais ou congelé	49 335	40 078	42 916
Cuivre et alliages	26 454	43 356	37 749
INDE			
Papier journal	42 846	40 291	70 144
Soufre	11 149	17 593	62 854
Huiles, matières grasses, cires, extraits et dérivés Engrais et matières fertilisantes	22 731	57 447	42 735
Amiante non transformé	23 461	26 703	32 417

TABLEAU 28—suite

Pays	1979	1980	1981
IRAK			
Voitures particulières et châssis	126	3 374	131 631
Blé	67 857	112 170	42 505
Autres produits finals	516	13 567	35 732
Autres véhicules automobiles	2 466	703	26 594
Autres matières en fer et en acier et alliages	573	1 860	17 389
ITALIE			
Pâte de bois et pâte similaire	178 152	230 241	236 140
Blé	96 341	155 135	153 188
Orge	51 337	51 133	56 756
Minerais et concentrés de fer	46 162	48 241	54 089
Produits du pétrole et du charbon	23 275	60 112	42 748
JAPON			
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	569 893	588 989	680 758
Pâte de bois et pâte similaire	349 024	457 611	399 906
Graines de colza	369 044	311 582	389 356
Bois d'œuvre, résineux	458 272	501 355	365 102
Blé	287 784	303 075	354 442
MEXIQUE			
Produits laitiers, œufs et miel	21 930	52 439	100 848
Papier journal	9 532	23 745	53 005
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	9 422	17 443	42 739
Matériel roulant de chemin de fer et de tramway	2 133	24 728	41 295
Sucre et préparations à base de sucre	17 449	0	35 057
NORVÈGE			
Minerais, concentrés et déchets de nickel	103 628	157 398	233 625
Minerais, concentrés et déchets de cuivre	25 522	50 203	55 238
Minerais, concentrés et déchets d'autres métaux	34 409	31 821	34 800
Navires, bateaux et pièces	19 965	9 068	9 755
Tourteaux et farine de graines oléagineuses	80 108	11 001	10 335
PAYS-BAS			
Produits chimiques organiques	147 621	200 722	255 197
Produits du pétrole et du charbon	163 058	257 036	143 662
Minerais et concentrés de fer	150 634	158 430	133 566
Pâte de bois et pâte similaire	79 109 97 945	94 721	
Huiles, matières grasses, cires, extraits et dérivés	40 794	40 737	63 177
POLOGNE			
Blé	110 542	257 279	289 935
Orge	68 943	12 969	26 920
Aéronefs, complets avec moteurs	2 119	3 602	4 083
Poisson, en conserve, sauf en boîte	1 986	312	1 023
Machines pour l'industrie des pâtes et papiers	14 817	10 382	926

TABLEAU 28—fin

Pays	1979	1980	1981
ROYAUME-UNI			
Blé	263 142	284 616	352 957
Papier journal	196 680	250 930	351 716
Minerais et concentrés de fer	163 204	124 374	191 748
Bois d'œuvre, résineux	223 020	234 516	180 332
Pâte de bois et pâte similaire	165 432	203 612	176 043
SUÈDE			
Cuivre et alliages	14 406	19 535	19 738
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	8 933	10 149	19 224
Pâte de bois et pâte similaire	829	3 650	12 616
Autre matériel de télécommunication et matériel connexe	6 829	9 884	10 374
Poisson, entier ou habillé, frais ou congelé	12 869	13 385	10 655
TAÏWAN			
Soufre	9 481	33 001	37 747
Minerais, concentrés et déchets de cuivre	411	20 303	20 856
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	3 356	7 600	20 375
Cuir et peaux bruts	15 951	18 656	15 117
Engrais et matières fertilisantes	5 842	20 859	14 039
URSS			
Blé	304 182	1 027 142	950 314
Orge	98 655	136 450	444 023
Autres céréales, non moulues	24 560	124 197	242 372
Farine de blé dur du printemps	0	0	89 913
Sucre et préparations à base de sucre	0	0	21 516
VENEZUELA			
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	207 855	175 223	260 706
Moteurs et pièces de véhicules automobiles	260	432	16 362
Papier journal	34 711	47 783	65 111
Autres machines industrielles d'usage général	3 893	2 713	26 022
Caoutchouc synthétique et matières plastiques	9 226	19 391	15 870

Statistique Canada – Division du commerce extérieur

TABLEAU 29

IMPORTATIONS PAR PAYS ET PRINCIPALES IMPORTATIONS PRINCIPAUX PAYS

Valeur en milliers de dollars canadiens

Pays	1979	1980	1981
AFRIQUE DU SUD			
Sucre brut	55 324	116 113	11 985
Minerais, concentrés et déchets d'autres métaux	19 463	71 123	107 369
Autres produits finals non comestibles	19 438	32 971	20 441
Autres matières en fer et en acier et alliages	20 900	17 149	19 781
Pâte de bois et pâte similaire	11 118	11 199	18 596
ALGÉRIE			
Pétrole brut	87 226	11 786	423 102
Autres transactions commerciales spéciales	30	68	1 221
Autres boissons	17	0	14
Livres et brochures	0	0	1
Pièces d'aéronefs, sauf les moteurs	0	0	1
ALLEMAGNE DE L'OUEST			
Voitures particulières et châssis	262 171	288 249	226 070
Tôles, feuilles et feuillards en acier	48 641	27 554	137 023
Tracteurs à roues, neufs	52 608	51 890	58 275
Produits chimiques organiques	46 733	38 286	55 772
Autres machines pour les industries spécialisées	27 592	30 669	33 929
ARABIE SAOUDITE			
Pétrole brut	1 240 451	2 450 789	2 260 965
Autres transactions commerciales spéciales	1 495	861	11 761
Autres produits finals non comestibles	0	0	6
Autres articles personnels et ménagers	0	0	6
Autres matériel de télécommunications et matériel connexe	1	0	4
AUSTRALIE			
Sucre brut	80 965	198 313	166 190
Minerais, concentrés et déchets d'autres métaux	100 465	65 430	78 426
Minerais, concentrés et déchets d'aluminium	84 867	79 804	76 257
Viandes, fraîches, réfrigérées ou congelées	99 115	76 035	60 705
Fruits, séchés ou déshydratés	20 748	27 410	16 093
BELGIQUE-LUXEMBOURG			
Profilés de construction et palplanches	26 252	21 201	41 820
Pierres fines naturelles et synthétiques	21 929	25 756	36 610
Produits chimiques organiques	23 134	21 961	29 431
Tôles, feuilles et feuillards en acier	12 820	4 967	24 482
Aluminium, y compris alliages	8 469	2 038	14 402

TABLEAU 29—suite

Pays	1979	1980	1981
BRÉSIL			
Café	43 179	56 185	81 573
Jus d'orange et concentrés	43 532	38 837	61 838
Minerais, concentrés et déchets d'aluminium	7 458	40 771	49 531
Chaussures	14 014	21 716	36 361
Autres matières en fer et en acier et alliages	13 119	12 923	17 011
CHINE			
Vêtements de dessus, sauf vêtements tricotés	31 324	33 679	36 238
Autres graines, noix et amandes oléagineuses	344	603	32 776
Ameublement de maison	18 007	19 254	27 215
Tissus de coton, larges	23 810	17 866	16 955
Autres vêtements et accessoires vestimentaires	15 435	15 967	14 744
CORÉE DU SUD			
Vêtements de dessus, sauf vêtements tricotés	82 051	70 441	99 261
Chaussures	35 307	43 988	65 587
Téléviseurs, radios et phonographes	65 311	48 085	63 080
Vêtements de dessus, tricotés	32 967	27 208	47 874
Autres vêtements et accessoires évestimentaires	32 095	24 766	30 134
CUBA			
Sucre brut	68 752	140 111	175 701
Poissons et animaux marins	34 133	18 888	13 348
Sucre raffiné, mélasses et sirops	0	1	2 861
Métaux précieux, y compris alliages	0	0	2 417
Tabac	1 169	1 969	521
ESPAGNE			
Profilés de construction et palplanches	4 686	9 981	23 146
Tôles, feuilles et feuillards en acier	2 578	2 637	21 629
Autre matériel de transport	13 642	20 219	21 358
Café	6 400	16 454	16 062
Chaussures	19 742	12 942	13 579
ÉTATS-UNIS			
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	6 771 171	5 946 334	7 086 840
Voitures particulières et châssis	3 748 530	3 387 675	3 718 786
Ordinateurs	1 015 189	1 559 589	2 205 110
Moteurs de véhicules automobiles	1 034 184	1 077 979	1 206 721
Camions, tracteurs routiers et châssis	1 724 991	1 037 548	1 177 051

TABLEAU 29—suite

Pays	1979	1980	1981
FRANCE			
Autres boissons	61 038	67 325	71 689
Tôles, feuilles et feuillards en acier	18 091	18 386	61 038
Autres machines pour les industries spécialisées	17 648	14 262	42 296
Autre matériel de transport	59 181	55 541	40 221
Voitures particulières et châssis	33 575	55 153	34 075
HONG KONG			
Vêtements de dessus, sauf vêtements tricotés	77 604	99 162	129 553
Vêtements de dessus, tricotés	51 497	68 609	70 578
Jeux, jouets et véhicules pour enfants	41 125	38 457	60 345
Montres, horloges, bijouterie et argenterie	39 651	47 111	54 470
Aéronefs, complets avec moteurs	0	0	47 758
ITALIE			
Chaussures	79 449	73 359	73 910
Briques, tuiles et matières réfractaires en argile	26 632	26 482	31 227
Autres boissons	28 457	30 157	30 259
Tissus larges, mélanges de fibres	32 404	25 328	27 230
Autres machines pour les industries spécialisées	16 573	20 758	21 015
JAPON			
Voitures particulières et châssis	254 750	591 244	994 785
Autre matériel de télécommunication et matériel connexe	225 435	262 920	408 190
Autres produits de photographie	126 013	168 048	208 006
Camions, tracteurs routiers et châssis	45 291	91 919	203 193
Autres véhicules automobiles	131 364	136 338	199 383
MEXIQUE			
Pétrole brut	0	129 573	749 355
Autre matériel de télécommunication et matériel connexe	19 976	21 286	38 680
Tomates fraîches	11 420	8 682	20 947
Café	30 240	22 231	18 851
Autres minéraux non métalliques bruts	16 185	20 719	13 715
NORVÈGE			
Pétrole brut	0	0	96 817
Nickel et alliages	9 524	15 400	9 999
Autres matières en fer et en acier et alliages	8 738	7 949	7 244
Navires, bateaux et pièces, sauf les moteurs	15 151	6 795 5 843	
Poisson et animaux marins	2 777	2 541	4 052

TABLEAU 29—fin

Pays	1979	1980	1981
PAYS-BAS			
Produits chimiques organiques	21 161	17 884	23 932
Tôles, feuilles et feuillards en acier	10 296	112	21 558
Autres graines, noix et amandes oléagineuses	162	5 774	19 416
Matériels et outillages divers	10 138	11 349	12 982
Autres produits végétaux bruts	9 273	10 193	12 211
ROYAUME-UNI			
Pétrole brut	14 359	69 898	406 639
Navires, bateaux et pièces, sauf les moteurs	16 723	10 152	147 521
Tôles, feuilles et feuillards en acier	90 118	23 211	75 404
Moteurs et pièces d'aéronefs	38 534	45 036	74 188
Autres produits finals non comestibles	53 919	78 539	69 835
SINGAPOUR			
Caoutchouc et gommes assimilées, naturels	59 517	51 171	46 603
Téléviseurs, radios et phonographes	19 274	15 311	21 681
Appareils de chauffage et de climatisation	16 743	12 905	13 977
Autres produits animaux bruts	3 698	7 477	10 547
Jeux, jouets et véhicules pour enfants	3 594	5 757	6 975
SUÈDE			
Pièces de véhicules automobiles, sauf les moteurs	39 570	59 420	57 441
Tôles, feuilles, feuillards en acier	28 945	25 633	28 190
Perceuses et forets	19 116	26 791	26 980
Voitures particulières et châssis	15 620	19 168	20 529
Autres machines pour les industries spécialisées	22 268	19 160	15 823
SUISSE			
Produits chimiques organiques	70 336	48 389	83 763
Métaux précieux, y compris alliages	18 812	174 746	49 020
Autres produits finals non comestibles	11 604	28 710	29 093
Montres, horloges, bijouterie et argenterie	16 653	16 781	16 398
Matériel et commutation et de protection	10 200	16 752	15 645
TAIWAN			
Vêtements de dessus, tricotés	85 408	83 818	104 746
Chaussures	47 565	57 875	71 339
Autre matériel de télécommunication et matériel connexe	27 148	39 579	59 100
Téléviseurs, radios et phonographes	35 538	43 632	42 707
Vêtements de dessus, sauf vêtements tricotés	33 559	28 548	42 439
VENEZUELA			
Pétrole brut	1 436 119	2 013 828	2 209 516
Mazout	47 884	188 892	160 227
Tôles, feuilles et feuillards en acier	0	0	4 458
Aéronefs, complets avec moteurs	0	2 810	3 768
Tuyaux et tubes de fer et d'acier	0	0	2 923

Chapitre IX

CONCLUSIONS

Si les Canadiens disent qu'ils veulent un pays distinct, ce n'est pas parce qu'ils pensent qu'ils sont meilleurs que les autres. C'est parce qu'ils veulent faire les choses qu'ils jugent importantes et les faire à leur façon. Et ils veulent que les actions et les modes de vie canadiens reflètent distinctement les perspectives canadiennes et un point de vue canadien sur le monde.

Mitchell Sharp

Le commerce international a joué et continuera à jouer un rôle vital dans l'économie canadienne. L'environnement international des années 80 sera fortement concurrentiel et de plus en plus marqué par l'interdépendance des économies nationales; il sera donc essentiel d'améliorer notre productivité et d'affronter le monde avec une économie plus saine et plus solide. Nos résultats commerciaux dépendront du degré auquel les investissements, la R-D, etc. rentront l'économie canadienne plus efficace et internationalement concurrentielle. Il faudra pour cela adapter nos politiques intérieures et commerciales à l'évolution de la situation, y compris à une plus grande sensibilisation aux intérêts et problèmes régionaux, et que nous nous dotions d'un environnement propice aux investissements productifs et à la technologie. Il sera tout aussi important de mieux sensibiliser les Canadiens aux avantages du commerce international.

Le commerce et la politique commerce ont toujours joué un rôle clé lorsqu'il s'est agi de favoriser l'efficacité et la compétitivité de chaque secteur de l'économie canadienne. L'un des grands événements de cette politique a été son homogénéité: en effet, les gouvernements qui se sont succédés ont toujours poursuivi une politique de libéralisation graduelle du commerce. Mais l'élaboration d'une politique commerciale saine et équilibrée nous posera comme grand défi de continuer d'améliorer les possibilités que les divers secteurs de l'économie canadienne et les régions du Canada d'augmenter les investissements et la capacité de production et de créer des emplois, possibilités que permettra une plus grande pénétration des marchés étrangers. Ainsi, les futurs résultats commerciaux du Canada continueront de réfléter les points forts de notre économie: l'importance permanente de la mise en valeur des ressources et des produits à base de ressource — quel que soit leur niveau de transformation — comme nos principales recettes d'exportation; l'importance croissance d'un secteur de fabrication fort et axé sur l'exportation; et le développement graduel d'un secteur des services également axé sur l'exportation. Mais il sera tout aussi important d'encourager le processus d'ajustement au Canada de façon à faciliter l'élimination graduelle et équitable des entreprises et secteurs industriels non viables et non concurrentiels.

La politique commerciale canadienne n'est pas établie dans le vide. Elle affecte d'autres options de politique du gouvernement et est à son tour affectée par d'autres politiques économiques poursuivies par le gouvernement. De même, des facteurs extérieurs au Canada conditionnent le type d'objectifs et de politiques que le gouvernement peut poursuivre. L'obtention d'une plus grande efficacité et d'une meilleure compétitivité internationale pour nos industries primaire, secondaire et tertiaire pourra exiger une plus grande coordination et un meilleur suivi entre les objectifs de la politique commerciale, les grands objectifs de notre politique étrangère et diverses politiques nationales touchant notamment l'imposition, le développement industriel et régional, le transport, la concurrence, la main-d'oeuvre, les relations d'affaires et de travail et diverses autres activités réglementaires du gouvernement. Il se peut que les régimes de réglementation doivent être modifiés pour refléter les exigences d'un environnement efficace et internationalement compétitif. De même, il nous faudra réexaminer les liens qu'il existe entre les objectifs macro-économiques et les objectifs de la politique commerciale, ainsi que les moyens de les établir afin de favoriser un environnement économique orienté vers l'extérieur.

La capacité qu'auront les Canadiens à tirer avantage des possibilités du marché, tant canadien qu'étranger, sera de plus en plus liée à un accroissement des investissements directs, à une amélioration de la capacité de mise au point de nouveaux produits, à une relance des efforts d'innovation par l'application industrielle des dernières technologies et par de meilleurs résultats de R-D. Il nous faudra convaincre les investisseurs canadiens et étrangers que notre pays est un placement sûr et profitable. De même, il nous faudra convaincre les Canadiens que les investissements dans la technologie et la R-D rapportent des avantages à long terme.

Les instruments de la politique commerciale canadienne, élaborés sur plusieurs décennies, continuent de se modifier en fonction de l'évolution de la situation. Ils continueront d'être des outils clés du développement économique et devraient contribuer au développement d'une économie plus efficace et productive. Dans une situation où le libre-échange n'est pas la norme, il faudra maintenir un niveau adéquat de protection tarifaire pour promouvoir une production nationale viable et nous doter d'un ensemble adéquat de mesure de protection d'urgence contre les importations et ce, dans le cadre des obligations et des droits internationaux ainsi que des objectifs économiques du Canada. Le remodelage auquel est actuellement soumis le régime des exportations du Canada, et qui sera terminé d'ici le milieu de la décennie, vise à atteindre cet objectif et à répondre aux changements.

Au fil des ans, nous avons réussi à améliorer substantiellement les débouchés pour nos produits, mais il subsiste d'importants obstacles à certaines exportations canadiennes. Si nous voulons soutenir et améliorer la rentabilité de nos producteurs et obtenir les économies d'échelle nécessaires, il nous faudra préserver et améliorer nos conditions d'accès aux marchés étrangers et nous prévaloir de l'accès dont nous disposons déjà aux marchés des États-Unis, de l'Europe et du Japon pour nos produits de l'agriculture et de la pêche, nos produits industriels transformés à base de ressource, pour toute une gamme d'articles manufacturés et de produits de technologie avancée ainsi que pour les services connexes.

Nos programmes de promotion des exportations, tant fédéraux que provinciaux, ont connu beaucoup de succès. Ces programmes peuvent certes être améliorés, mais ne donneront des fruits que si le secteur privé poursuit des activités dynamiques et soutenues de mise en marché. Ils doivent notamment viser à fournir des stimulants et une aide à l'exportation et à inciter de plus nombreuses entreprises à exporter vers un plus grand nombre de marchés. Ils doivent concentrer efficacement les ressources sur les nouveaux marchés offrant de fortes possibilités de croissance. C'est ainsi que les programmes gouvernementaux visant à encourager et à aider les entreprises canadiennes à se trouver des acheteurs pour leurs biens et leurs services à l'étranger continueront d'être un élément central de la poursuite des objectifs de politique commerciale du gouvernement.

Les exportateurs canadiens rencontreront une vive concurrence internationale dans leur poursuite des marchés pendant les années 80. Les programmes et politique du gouvernement devraient donc assurer que les producteurs canadiens efficace ne sont pas désavantagés par les politiques et les pratiques d'autres gouvernements. Les crédits d'exportation consentis par les institutions financières publiques et privées sont un facteur de concurrence de plus en plus déterminant, tant sur les marchés d'exportation que sur les marchés intérieurs. Le Canada ne peut certes gagner une guerre des trésors nationaux, mais nous devons continuer à affronter la concurrence, surtout pour les produits des secteurs offrant un potentiel de croissance à long terme. Entre-temps, les efforts doivent se poursuivre pour assujettir les crédits à l'exportation garantis par l'État aux lignes directrices convenues au plan multilatéral, et encourager une meilleure participation à l'offre de crédit d'exportation par les institutions financières privées.

Le système multilatéral du commerce et des paiements enchassé dans le GATT et le FMI a essentiellement bien servi les intérêts canadiens. Il s'est avéré un moyen efficace pour améliorer notre accès aux marchés étrangers et pour gérer nos relations avec nos plus importants partenaires commerciaux dans un système conçu pour promouvoir la stabilité, la prévisibilité et la règle de droit. Pendant la prochaine décennie, il sera important de continuer à tenter de renforcer ce système en nous concentrant sur les questions et les secteurs d'importance primordiale pour le développement économique du Canada et en nous inspirant des résultats de la réunion ministérielle du GATT. Il sera tout aussi important que le Canada rappelle et observe les droits et obligations découlant du système commercial multilatéral. Le rôle du FMI est tout aussi important: cet organisme a lui aussi besoin d'être modernisé de façon à le rendre capable de promouvoir la stabilité monétaire nécessaire.

Il est essentiel que les objectifs commerciaux du gouvernement reçoivent une plus grande importance dans la poursuite des intérêts de la politique étrangère du Canada dans les années 80. Dans le passé, la coopération et les accords bilatéraux avec des partenaires commerciaux donnés ont contribué au développement d'un environnement commercial sain. À cette fin, il nous faudra consolider chaque aspect de nos relations bilatérales avec chacun de nos principaux partenaires commerciaux — les États-Unis, le Japon et la Communauté économique européenne — et rechercher, chaque fois que possible, des liens commerciaux plus étroits avec ces entités. Il nous faudra en plus accroître notre commerce bilatéral avec les pays en voie de développement et avec les partenaires plus petits avec lesquels nous entretenons depuis longtemps des relations commerciales.

Dans le cas des États-Unis, nous devrons reconnaître davantage le fait qu'une relation positive et stable est fondamentale à la réalisation de nombre des objectifs économiques du Canada ainsi qu'à la poursuite de relations productives avec d'autres pays. L'établissement de liens commerciaux plus étroits et l'amélioration de nos mouvements d'échanges avec les États-Unis peuvent être obtenus de diverses manières. Le libre commerce reste une option, mais une option qui continuera d'être tempérée par des considérations de souveraineté. À un niveau plus réaliste, le libre commerce limité ou sectoriel offre de réelles possibilités à envisager sérieusement pour la prochaine décennie.

Toutes les régions du pays ont profité du commerce international, et la politique commerciale canadienne pour les années 80 devrait continuer à promouvoir le développement économique de toutes les régions. Dans une ère d'interdépendance croissante des politiques nationales et internationales et de multiplications des activités et programmes fédéraux et provinciaux, il sera prioritaire de procéder à des consultations permanentes et approfondies avec les provinces, les gens d'affaires, le monde du travail et d'autres groupes intéressés, à tous les niveaux et par le biais de divers comités et mécanismes, afin:

- d'améliorer l'efficacité des politiques commerciales du Canada ainsi que la conduite de nos relations commerciales et de leur pertinence pour les besoins canadiens;
- de voir à ce que les politiques canadiennes soient davantage sensibles aux problèmes et aux priorités régionaux et sectoriels;
- de permettre aux provinces de tenir compte de l'incidence des développements commerciaux internationaux;
- de contribuer à une meilleure compréhension de l'importance d'un marché interne qui fonctionne efficacement; et
- de faire la preuve que le Canada est un producteur fiable et concurrentiel pour toute une gamme de produits de haute technologie et à base de ressource.